

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

MARCEL PRÉLOT

LA
REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE
DANS LA
CONSTITUTION DE WEIMAR
ET
LE CONSEIL ÉCONOMIQUE NATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT
ES SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée le 29 janvier 1924.

Président : M. Louis ROLLAND
Suffragants : { M. CHAVEGRIN, Professeur.
 { M. MESTRE, Professeur.

||o||

Editions Spes "
17, RUE SOUFFLOT, PARIS (V^e)

1924

Thèse
Paris
1924.



LA
REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE
DANS LA
CONSTITUTION DE WEIMAR
ET
LE CONSEIL ÉCONOMIQUE NATIONAL

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

MARCEL PRÉLOT

LA
REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE
DANS LA
CONSTITUTION DE WEIMAR
ET
LE CONSEIL ÉCONOMIQUE NATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT
ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée le 29 janvier 1924.

Président : M. Louis ROLLAND
Suffragants : { M. Chavegrin, Professeur
 { M. Mestre, Professeur.

||o||

" *Editions Spes* "
17, RUE SOUFFLOT, PARIS (V^e)

1924

2943

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



TABLE

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER. — Position du Problème.....	9
---	---

PREMIÈRE PARTIE

Le débat historique et intellectuel.

CHAPITRE II. — Les Origines romantiques et conservatrices...	23
CHAPITRE III. — Les deux Révolutions.....	37
CHAPITRE IV. — Le Compromis de Weimar.....	54
CHAPITRE V. — Le Conseil Economique National Provisoire.	73

SECONDE PARTIE

La Solution Weimarienne.

CHAPITRE VI. — L'Ancrage constitutionnel.....	85
CHAPITRE VII. — L'Équilibre des forces sociales et économiques.	101
CHAPITRE VIII. — Les Organisations professionnelles.....	113
CHAPITRE IX. — La Hiérarchie des Conseils	125

CONCLUSION

CHAPITRE X. — L'Avenir du Conseil Economique National..	138
---	-----

APPENDICES

I. — Projet Cohen-Kaliski-Büchel	149
II. — Article 165 de la Constitution du 11 août 1919.....	151
III. — Ordonnance du 4 mai 1920 concernant le Conseil Economique National Provisoire	153
IV. — Règlement du Conseil Economique Provisoire.....	165
V. — Tableau des Commissions du Conseil Economique Provisoire	173
VI. — Bibliographie.....	175

INTRODUCTION

LA POSITION DU PROBLÈME

CHAPITRE PREMIER

La Position du Problème

Le problème de la représentation professionnelle traverse à l'heure actuelle cette phase ingrate des institutions humaines où, tombé l'enthousiasme des intuitions fécondes, il s'agit plus médiocrement de faire entrer l'idée dans le domaine pratique. Qui déclarerait, en effet, aujourd'hui, que notre système représentatif, dont les préoccupations dominantes sont essentiellement politiques, est parfaitement adapté au rôle de contrôleur et de moteur de nos « démocraties agricoles-industrielles » ? (1) Ne serait-il pas prudent et utile de donner quelque accès au pouvoir aux grandes forces sociales et collectives qui se sont progressivement constituées ? Intervenant quotidiennement dans la réglementation du travail, le gouvernement ne doit-il pas s'entourer de compétences ? Alors qu'il est plus souvent un entrepreneur de services économiques qu'un gendarme ou un policier, peut-il se contenter de conseillers et de contrôleurs exclusivement politiques ?

Sans doute, nos institutions présentent une infinie souplesse et, par des moyens divers, les Chambres se sont tant bien que mal adaptées aux nécessités économiques. Les compétences professionnelles dispersées dans les gradins de l'hémicycle se retrouvent aux commissions. Celles-ci entendent

(1) P.-J. Proudhon : *Du principe fédératif* (1863).

des techniciens et des délégations syndicales. De son côté l'exécutif est assisté de Conseils Consultatifs dont celui du Travail est, dans le cas qui nous occupe, le type le plus intéressant. Ces pratiques toutefois — et nous en discernerons les raisons tout à l'heure — ne donnent point pleinement satisfaction. Beaucoup, tout en restant fidèles au régime parlementaire, pensent qu'à côté de la représentation politique, il faut créer une représentation professionnelle ou économique parallèle. Certains vont plus loin, et c'est tout le procès du régime parlementaire qu'ils instruisent. Venus de deux points différents de l'horizon, ceux-ci semblent constituer deux armées rivales qui, tout en échangeant entre elles quelques coups de bâton et de nombreux coups de chapeau, s'entendent à réserver le gros de leurs efforts à leur commun adversaire. Les uns proposent de séquestrer les affaires politiques qui relèvent seulement du secret du Prince. Demeureraient seuls vestiges du régime représentatif, ou plutôt prétendue résurrection de l'ancien régime, les États qui votent l'impôt et les Assemblées Professionnelles « concourant à l'établissement des lois, de celles tout au moins qui régissent le travail et la propriété et qu'on appelle aujourd'hui les lois sociales » (1). Les autres, ce sont tous les socialistes pour qui la politique n'est qu'un simulacre à la surface de l'économique, un masque sur un visage. La révolution prolétarienne fera — selon une formule qui se retrouve à peu près identique chez tous leurs écrivains — succéder « au gouvernement des hommes l'administration des choses ».

Ainsi est-il dès maintenant possible de classer schématiquement les diverses attitudes possibles vis-à-vis du problème que nous étudions :

Représentation exclusivement politique ;

Représentation exclusivement politique avec consultation des intéressés ou des compétences et création de conseils consultatifs ;

Représentation politique et professionnelle ou économique simultanées ;

Représentation exclusivement professionnelle ou conseils exclusivement économiques.

(1) La Tour du Pin, *Aphorismes de politique sociale* (1909).

La première attitude, en honneur, dans l'école dirigeante du XIX^e siècle, est aujourd'hui à tel point dépassée par les faits et les doctrines qu'il est bien inutile de s'y attarder.

Plus intéressante s'offre, au contraire, la critique du second système et des adaptations quasi spontanées de notre régime parlementaire. Comme on l'a très justement observé (1), dans les élections politiques, la loi de compétence professionnelle se retourne en réalité contre les candidats professionnels et les empêche d'arriver par ce chemin. Hasard et incertitude dans le recrutement, déséquilibre entre les diverses professions représentées, impossibilité pratique pour l'élu d'être à la fois celui d'une circonscription et d'une profession, improvisation des méthodes de travail, instabilité et manque d'esprit de suite dans les programmes : tels sont les moindres vices d'une solution que doit redresser et la création de conseils consultatifs et la consultation des intéressés. La représentation politique va conserver ses prérogatives intactes, mais, avant de légiférer ou d'agir, Parlement et Gouvernement s'informent. A qui vont-ils s'adresser — et c'est là qu'apparaît le premier péril — ? Les conseils consultatifs se composent de membres choisis par le Gouvernement ou désignés par des collègues très étroits ; c'est dire que leur indépendance est mince et que leur autorité est celle que l'on veut bien leur reconnaître. N'ayant d'ailleurs point de mandants pour les stimuler ou leur demander des comptes, certains titulaires se contentent aisément de satisfactions honorifiques. Si, d'autre part, Gouvernement ou Parlement consultent les intéressés, leur tendance est toujours de s'adresser aux professionnels dont la puissance politique leur paraît la plus considérable ou la plus à redouter. Ainsi, de 1914 à 1919, la C. G. T. a joué, dans les conseils du Gouvernement, un rôle nullement en rapport avec ses effectifs réels, si considérables que ceux-ci aient jamais été. Non encore satisfaite, elle a prétendu exclure — et y a réussi parfois — les autres organisations syndicales, se considérant comme seul représentant qualifié de la classe ouvrière organisée.

Il ne faudrait toutefois pas critiquer trop âprement ce

(1) Lefas, *Semaine Sociale de Rouen*, Cours de doctrine et pratique sociales (1910).

système de conseils consultatifs et de consultation des compétences. La prime accordée aux mouvements vivants et organisés n'est point injuste si nul n'en abuse pour prononcer l'ostracisme contre ses rivaux. Peut-être même en assurant plus de rapidité et d'unité au travail législatif se révélerait-il supérieur à toute autre conception s'il était toujours appliqué par une Chambre sage et modérée, ne rêvant point d'autocratie anonyme. L'avis des Conseils organisés et des conseillers spontanés est en effet purement facultatif. Le Parlement, si heureuses ou justifiées que soient les suggestions, pourra n'en tenir aucun compte, tant que l'organe économique et professionnel ne sera pas doté d'une autorité égale à la sienne.

Mais alors, c'est toute la question d'une nouvelle Chambre qui se pose : son recrutement, sa compétence, ses pouvoirs, son collègue électoral, la proportion entre ses diverses catégories d'élus la suppression ou le maintien du Sénat actuel, etc... Énoncer ce sommaire, c'est assez marquer la complexité des solutions possibles.

Chambre et Sénat, par ailleurs, sont au sommet d'une hiérarchie de représentations politiques : conseils municipaux, d'arrondissements, généraux. La représentation professionnelle doit-elle comporter autant de paliers ? On ne peut guère le croire. Des circonscriptions médiocres ne semblent point offrir d'assises numériques suffisantes ou de champ d'action assez vaste à la représentation professionnelle pour qu'on s'y tienne. Émanation de collectivités trop réduites, leur pullulement même les laisserait sans autorité comme sans utilité. Il semble bien qu'il faille de suite accepter comme point de départ cet aphorisme autour duquel se sont en quelque sorte cristallisées les campagnes d'opinion : « la profession représentée dans la région organisée » (1). Tout de suite, alors, les perspectives s'ouvrent à l'infini. Il ne s'agit plus seulement d'une critique du régime représentatif, mais d'une mise en cause du régime administratif, du procès de l'œuvre de l'an VIII après celle de 1875.

Faut-il même aller plus avant et penser que les organismes de représentation professionnelle et économique sont destinés à prendre le pas sur la représentation politique, peut-être

(1) Jean Hennessy : *Enquête de la Réforme Sociale* (1913).

même un jour à l'absorber ? Le gouvernement marxiste — ou plus exactement à étiquette et prétention marxistes — qui s'est imposé en Russie nous servirait utilement d'exemple, si, sur ce qui se passe dans l'Est Européen, nous n'en étions trop souvent réduits à une documentation incertaine et si les masses slaves pouvaient être comparées aux démocraties d'Occident. Toutefois, le peu de lumière qui filtre jusqu'à nous éclaire assez notre religion pour nous laisser penser que la politique, chassée en théorie par les textes, dans la pratique s'en revient au galop et que, exclue par la grande porte, elle rentre par les fenêtres. Cela suffit pour que nous ne sacrifions pas davantage aux anticipations (1).

Ayant ainsi achevé de déterminer les contours du problème qui nous occupe, il nous faut encore sommairement préciser les raisons pour lesquelles nous avons jusqu'ici confondu les termes de « représentation professionnelle » et de « chambre des compétences économiques ». Ce sont deux concepts différents et qu'il est d'autant plus aisé de dissocier qu'ils sont divers et antagonistes d'origine. Dans l'un, fils du moyen âge corporatif, on voit une tradition à reprendre ; dans l'autre, tout imprégné de matérialisme historique, une révolution à faire. Toutefois, pratiquement, le vocabulaire est assez incertain pour qu'on puisse confondre les deux termes, d'autant plus qu'à notre avis, la représentation nouvelle devrait avoir ce double caractère d'assemblée professionnelle et économique. On concevra le recrutement du Conseil Économique National sur la base professionnelle, c'est-à-dire que ses membres seront issus d'un scrutin organisé par métier ou famille de métiers. Sa compétence s'étendra à la défense des intérêts et à la réglementation de la profession, mais il ne se bornera pas à réclamer des mesures ardemment protectionnistes ou à préparer un code du travail ; sa fonction sera essentiellement économique, puisqu'il lui appartiendra d'étudier les plans de travaux publics, de coordonner la production et la consommation, d'organiser notre marché intérieur, de rechercher des débouchés à l'extérieur, de déterminer notre régime fiscal d'après les répercussions prévisibles sur notre économie nationale. Une chambre du travail, exclusivement absorbée dans une tâche

(1) Voir plus loin, chapitre III.

de législation sociale et de réglementation professionnelle, serait un organisme à la fois dangereux et impopulaire. Un conseil économique à compétence sociale semblerait, au contraire, devoir prendre dans notre vie publique une importance croissante s'il justifie les espérances que son titre et son programme font naître.

*
* *

Durant la guerre et l'après-guerre, les Siéyès abondent, mais en cette matière il convient, dans la conception, de s'en remettre aux enseignements de la politique expérimentale et, dans la réalisation, de se laisser faire par la vie. Notre littérature nationale, si considérable soit-elle en ce domaine, nous paraît pécher souvent par idéologie, artifice, système ou imprécision. Les œuvres belges, italiennes fort nombreuses, les écrits anglais plus rares n'échappent point au même reproche (1).

L'Allemagne seule jusqu'ici nous offre, outre, incontestablement, le plus complet ensemble de théories, l'exemple d'une expérience pratique. Quoique celle-ci se continuant encore se présente, à certains égards, comme incomplète ou tronquée, son étude nous paraît susceptible à la fois, d'aider au progrès des doctrines et de guider dans la voie des réalisations pratiques si cependant, en méditant l'histoire du Reichwirtschaftsrat, on veut bien se souvenir que vérité au delà du Rhin est souvent erreur en deçà.

Les institutions humaines sont les fruits de la terre et des morts autant que des volontés délibérées et réfléchies du législateur qui les appelle à la vie. Ainsi une filiation étroite relie-t-elle la création du Conseil Économique National (2) aux plus

(1) On s'est systématiquement abstenu dans cette étude de citer d'autres auteurs que les écrivains allemands et d'évoquer des institutions étrangères à l'Allemagne. On a pensé que l'exposé y gagnerait en clarté et en précision.

(2) Conseil Économique National (C.E.N.) semble être la traduction la plus exacte du mot composé Reichwirtschaftsrat.

Ce dernier terme apparaît officiellement pour la première fois dans le projet gouvernemental de l'article 34 a (5 avril 1919). Les déclarations du 5 mars 1919 parlaient encore exclusivement de conseils du travail : Reichsarbeitsräten, Bezirksarbeitsräten, Arbeitsräten. Quant aux publicistes, ils emploient les expressions Kammer der Arbeit, Produzent-Kammer, Volkswirtschaftskammer.

En définitive, on a conservé le mot Rat, devenu fétiche avec la promesse d'ancrage des Conseils dans la Constitution, et l'on s'est en même temps servi du vocabulaire forgé par Bismark à l'usage de l'organisme constitué par lui pour la Prusse,

lointaines traditions, aux plus intimes particularités de la société et de l'âme germanique. Attachement à la représentation par groupe ; prospérité, antiquité, vigueur des associations professionnelles ; théories organicistes ; goût philosophique de la synthèse ; pratique constante de l'interventionnisme économique ; culte de l'État, de son autorité et de son indépendance, tels sont quelques-uns des traits qui caractérisent nettement la psychologie politique de nos voisins et qui les différencient si profondément des latins.

* *

Comme d'autres dispositions historiques et naturelles firent de l'Angleterre le berceau du parlementarisme occidental, un concours de circonstances et d'inclinaisons préparaient l'Allemagne à devenir la terre d'élection d'une expérience nouvelle de représentation professionnelle. A bien des titres, l'épreuve qu'elle tente aujourd'hui ne saurait être indifférente. L'étude s'en imposerait même si des jugements hâtifs et peu fondés, employés par des adversaires ou des partisans d'une transformation de nos institutions politiques, comme arguments à l'appui de leur dire, m'engageaient encore à rétablir objectivement les faits. Ce n'est point travail aisé. Les événements et les passions semblent s'être efforcés d'obscurcir le problème et de l'embrouiller comme à plaisir. Les Allemands s'y perdent eux-mêmes. Il est vrai que ces clartés qui nous enchantent jamais ne les satisfirent.

Le 30 juin 1920, le chancelier Fehrenbach ouvrant, dans l'ancienne salle de la Chambre des Seigneurs de Prusse, la première session du C.E.N. salue en lui le « Premier parlement économique du monde ». Le vieux leader du Centre qui présida le Reichstag impérial et la Constituante républicaine n'avait de son fauteuil jamais considéré aussi importante réunion. Dans cette enceinte siègent—ou siégeront quelque jour—les chefs agrariens : Edler von Braun, Heim, Schorlemer ; les grands industriels, Deutsch, Borsig, Sorge, von Siemens, Stinnes,

en 1880 : Volkswirtschaftsrat. Ainsi, dans le vocabulaire même, se manifeste la double origine simultanément traditionnelle et révolutionnaire du C.E.N.

En outre le mot Rat (Conseil) s'oppose au mot Tag (parlement ou diète) et marque ainsi la situation consultative de cette assemblée dans le mécanisme constitutionnel.

Rathenau ; les banquiers Mendelsohn ou Salomonsohn ; les armateurs parmi lesquels Cuno qui sera Chancelier ; les ministres ou anciens ministres du Travail et de l'Économie, Brauns, August Müller, Scholz, Wissel, les dirigeants des syndicats libres, chrétiens et Hirsch Duncker, Legien, Adolf Cohen, Imbusch, Baltruch, Brauer, Erkelenz ; les doctrinaires socialistes, Kautzky, Max Cohen, Hilferding. Ce sont là d'ailleurs seulement quelques catégories et quelques noms. Ces trois cent vingt-six délégués représentent vraiment l'élite économique et sociale de l'Allemagne.

Devant eux, les premiers débats qui s'engagent portent sur les accords de Spa qui viennent d'être conclus. On entend les ministres des Affaires étrangères, des Finances, de l'Économie nationale, du Travail, de l'Agriculture. Stinnes, Rathenau, Hue prennent la parole (1). Les hauteurs où la discussion se tient, l'objectivité qui y règne, l'importance des déclarations faites, tout contribue à entourer les débuts du Reichswirtschaftsrat d'un immense prestige.

La presse célèbre cette assemblée nouvelle dont la compétence fera l'émule et bientôt la rivale heureuse du Reichstag. Comme le Chancelier l'opinion salue l'avènement du « premier parlement économique du monde »... *magnus ab integro...*

Attendons quelques mois. Peu à peu autour du C. E. N. le silence se fait. L'attention publique s'en détache. Rédigeant pour le Musée Social de Buenos-Aires son étude, si riche d'expériences, sur les Parlements économiques (2), Georg Bernhard peut opposer l'indifférence de ses compatriotes à la curiosité mondiale vis-à-vis des problèmes de représentation professionnelle.

Que signifie donc cette éclipse ? Si l'on ouvre le texte constitutionnel, on se l'expliquera peut-être.

Grand est d'abord l'étonnement du lecteur qui vient d'entendre Fehrenbach lorsqu'il parcourt les pages du document officiel. C'est en vain qu'il cherche le C. E. N. aux organes du Reich. Il découvre seulement, en arrivant aux toutes dernières lignes du texte, à l'article 165, le nom du Reichswirtschaftsrat et quelques indications sur sa structure et ses pouvoirs.

(1) Stenografischen Berichte des R w R — 3^e et 4^e séances.

(2) Georg Bernhard, *Wirtschafts Parlamente* (1923).

Veut-il en savoir davantage, en consultant les commentateurs ? Giese (1) est muet. Le Handbuch der Politik (2) qui consacre un de ses tomes au « renouvellement politique » n'accorde aucun des quarante-deux paragraphes de celui-ci au C.E.N. Mais voici, dans Meissner (3) par contre un parallèle entre le Reichsrat et le Reichswirtschaftsrat et sans doute l'explication du silence. Quatre ans après la promulgation de la Constitution, non seulement les dispositions concernant la représentation professionnelle n'ont point encore reçu leur forme définitive mais encore la critique empirique des faits ne laisse presque rien subsister du schéma primitif fourni par l'article 165.

Alors, que voulait dire cette inauguration retentissante à laquelle on assistait tout à l'heure ? Aurions-nous été joués ? Non point, nous avons seulement subi les suggestions d'une adroite mise en scène (4) et d'une campagne de presse soigneusement orchestrée. Le Conseil dont Fehrenbach prononçait un peu prématurément l'éloge est une assemblée préparatoire destinée à fixer les détails techniques de l'assemblée définitive dont en attendant il remplit les fonctions. De fait pratiquement, le caractère provisoire l'emportera sur le caractère préparatoire, et beaucoup confondront cet organisme d'attente avec l'institution définitive. D'où une série de méprises et d'affirmations erronées.



Ces quelques traits suffisent à montrer en quels termes confus et parfois équivoques est aujourd'hui posé le problème qui nous occupe. Une représentation remarquable par sa qualité, les dehors d'une assemblée délibérante se juxtaposent à la

(1) Giese : *die Verfassung der Deutschen Reiches* (1921).

(2) *Handbuch der Politik*, Tome III (1921).

(3) Meissner : *Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder* (1921).

(4) *Hic fecit cui prodest*. Les populistes, jaloux de justifier leur attitude à Weimar de faire jouer au C.E.N. un rôle politique, avaient manœuvré leur collègue le D^r Scholz, ministre de l'Économie nationale, pour obtenir du cabinet une démarche qui donna à l'institution nouvelle un immédiat prestige.

La presse de droite soigneusement stylée entoure celle-ci de la publicité convenable, aidée d'ailleurs par l'attitude du *Vorwaerts* qui dénonçant aussitôt les empiètements du Reichswirtschaftsrat, contribuait involontairement à la campagne.

réalité d'attributions médiocres dont, d'ailleurs, on n'a point épuisé toutes les intonalités.

Notre étude donc ne saurait se limiter à l'examen littéral des textes de la Constitution de 1919 et de l'ordonnance du 4 mai 1920. Elle doit tout à la fois en chercher les origines et en marquer les applications.

Il y a d'abord, en effet, une préparation historique.

L'Allemagne trouve dans sa tradition comme dans la pensée romantique les éléments d'une pratique et d'une doctrine de la représentation organique opposée au suffrage individualiste et atomique qu'introduit chez elle la poussée unitaire et démocratique de 1848. Bismarck qui d'abord le courbe à ses fins s'en détache ensuite pour revenir aux conceptions traditionnelles. Il tente en vain de constituer un Volkswirtschaftsrat impérial (1).

A son exemple les conservateurs préconisent un système électoral fondé sur les classes professionnelles. Ils se heurtent à l'opposition des démocrates peu redoutables et surtout des Sozial-démocrates qui par le jeu du suffrage universel conquièrent peu à peu l'hégémonie politique. La révolution de novembre 1918 amène ces derniers au pouvoir, mais dans leur victoire le bolchevisme les menace qui préconise aussi une représentation des classes mais destinée cette fois à assurer non l'hégémonie des possédants mais la dictature du prolétariat (2).

Les deux mouvements extrêmes échouent et les partis moyens établissent à Weimar la république démocratique. Cependant les critiques adressées au formalisme de celle-ci n'ont point laissé d'impressionner les esprits et la constituante crée une représentation professionnelle complète à pouvoirs consultatifs très étendus. Les conseils n'exercent toutefois leur activité que dans le seul domaine économique et le terrain politique leur demeure interdit. On compte en faire des organes d'administration autonome de l'économie collective (3).

Cependant le texte voté est si mal rédigé et son application s'annonce si laborieuse que par voie d'ordonnance le gouvernement convoque un organe provisoire chargé d'établir un

(1) Chapitre I. Les origines romantiques et conservatrices.

(2) Chapitre II. Les deux révolutions.

(3) Chapitre III. Le Compromis de Weimar.

plan précis de mise en œuvre et de jouer en attendant le rôle de conseiller dévolu à l'institution définitive.

Réuni le 30 juin 1920, le C.E.N. provisoire demeure encore en activité présentement et c'est sans doute, sous cette forme précaire, qu'en définitive la représentation professionnelle aura été pratiquée effectivement dans la constitution de 1919 si ébranlée aujourd'hui (1).

Mais, tandis que ce débat qui, se déroulant d'abord en pleine idéologie romantique puis dans un brouillard de principes, dissipé un instant par l'initiative bismarckiennes, épaissi de nouveau autour des délibérations weimarienne, ne réussit qu'à produire un article médiocre prolix et écourté tout à la fois, l'institution provisoire fixe dans le concret et le vécu les éléments d'une solution du problème.

Elle détermine les modalités des rapports constitutionnels entre la représentation populaire et fédérale, le gouvernement et la représentation professionnelle ; elle précise les techniques du parlementarisme économique (2). Elle introduit une répartition des sièges assurant un heureux équilibre de forces (3). Elle provoque encore directement l'évolution de la représentation professionnelle en représentation syndicale (4) et rejette par là même au second plan la hiérarchie des conseils (5).

Ainsi, logiquement, notre étude se divisera-t-elle en deux parties comprenant chacune quatre chapitres, l'une consacrée au débat historique et intellectuel, l'autre à l'examen de la solution weimarienne. Les dernières pages apporteront quelques précisions sur l'avenir de cette dernière (6).

(1) Chapitre IV. Le Conseil Économique provisoire.

(2) Chapitre VI. L'ancrage constitutionnel.

(3) Chapitre VII. L'équilibre des forces sociales et économiques.

(4) Chapitre VIII. Les organisations professionnelles.

(5) Chapitre IX. La hiérarchie des Conseils.

(6) Chapitre X. L'avenir de la représentation professionnelle.

PREMIÈRE PARTIE

Le Débat historique et intellectuel.

CHAPITRE II

Les Origines Romantiques et Conservatrices.

Pour mettre à jour les racines que poussent, au plus profond de l'histoire des Allemagnes, les dispositions de l'article 165 de la Constitution de Weimar, il faudrait beaucoup plus que l'esquisse volontairement simplifiée qui va suivre. Moins que les détails des critiques et des constructions, dont on retrouvera quelques-uns des aspects perdurables dans la suite de cette étude, ce que l'on marquera ici, c'est la tenace persistance des doctrines et des attitudes.

Au tréfonds de l'âme allemande, il y a une invincible défiance moins des institutions parlementaires et du suffrage universel en eux-mêmes que de l'individu vis-à-vis de son propre jugement sur la chose publique. Aussitôt qu'est abordé le domaine de la vie sociale, l'esprit de critique sans mesure qui triomphe dans le royaume de l'âme avec Luther, dans le champ de la raison pure avec Kant, abdique devant l'Etat. « Nous ne sommes pas révolutionnaires, nous n'avons pas fait de révolution, on nous en a donné une », écrit Walther Rathenau (1). C'est là significative constatation, qui s'applique autant aux mouvements de 1792 et de 1848 que de 1918.

Dans ces trois circonstances, à des titres différents, la révolution est d'importation. En 1792, elle a été bien accueillie par la masse du peuple, pour des raisons diverses et contradictoires. Les loges rhénanes plantaient les arbres de la liberté que bénirent les prêtres, car les populations catholiques se réjouissaient qu'avec elles les demi-brigades de Custine aient ramené la messe du Pape. Puis les pays germains furent libérés des plus incommodes assujettissements de la féodalité et les regroupements de territoire multipliés par Napoléon préparés.

(1) Walther Rathenau : *Kritik der dreifachen Revolution*, 1919.

rent les voies de l'unification nationale, dont les cœurs en secret cultivaient le tourment.

A la suite des soldats, des 14 armées de la République, la philosophie et les aspirations révolutionnaires prennent possession de l'Europe. Qu'affirmaient-elles en matière de représentation sinon la doctrine bien connue de Rousseau ? La volonté générale du peuple s'exprime avec d'autant plus de clarté que plus librement les citoyens, pris individuellement, formulent leur pensée et qu'entre l'Etat et eux, aucune société secondaire, aucune association partielle ne vient s'interposer (1).

On sait, déjà, les applications que firent de ces prémisses, Constituante, Législative, Convention et le legs d'individualisme qu'elles transmirent aux lois et aux consciences françaises. En 1780, ce libéralisme démocratique est conception non seulement courante mais vivante, nullement abstraction d'idéologue ou fantaisie de « devin de village ». Si la pensée subit si fortement l'emprise des conceptions inorganiques, rationalistes, atomiques de la vie politique et économique, c'est que la révolution qui s'opère dans les lois a déjà eu lieu dans les faits et les consciences.

La situation, par contre, se présente tout différemment en Allemagne où les classes sociales ont mieux résisté aux coups de l'État policier et bureaucratique du XVIII^e siècle. De la ruine des privilèges des hautes classes, constituant encore au début du siècle précédent un parlement, divisé en trois curies, avec qui le monarque devait compter était issue l'omnipotence des dynasties. Mais l'émiettement territorial de la souveraineté et la stagnation économique avaient naturellement ralenti la dissolution de l'ordre féodal. Le noble d'ordinaire est resté sur son sol. S'il n'y donne point l'exemple de toutes les vertus actives et s'il préfère la chasse à la culture, il réside tout au moins. Dans sa retraite, le contact des intellectuels lui manque qui le ferait douter du bien-fondé de ses droits. Entre le paysan et lui les relations personnelles demeurent étroites et constantes. La force organisatrice des corporations est décadente mais l'esprit d'association se conserve intact. La grande secousse économique concomitante à la

(1) *Du Contrat Social*, livre IV, chap. II (1762).

Révolution Française et qui plus qu'elle, peut-être, transformera l'Europe, ne se communique au centre de celle-ci que tardivement.

Alors que, dès l'année 1750, sous la triple influence des idées nouvelles, des découvertes techniques, de l'élargissement du marché de main-d'œuvre et de consommation, l'Angleterre en vingt années accomplit sa révolution industrielle, l'Allemagne demeure encore dans la première moitié du XIX^e siècle un pays exclusivement agricole. Sa voisine d'occident de loin la devance dans la voie où d'ailleurs elle-même s'arrêtera à mi-chemin. Le manifeste de l'industrialisme français, le *Traité d'Économie Politique* de Jean-Baptiste Say est de 1803. L'appel au développement des forces productives de l'Europe centrale ne sera lancé par Friedrich List que 40 ans après (1). Les institutions parlementaires, le vote égal et libre connaîtront un même retard sans triompher complètement.

* * *

Aussi, après l'acte final du Congrès de Vienne, l'idéal des princes, celui de leur inspirateur Metternich en particulier, eut-il été de tout ramener au *Statu quo ante*. En fait, on dut s'en tenir à un compromis entre l'ordre ancien et les circonstances nouvelles, car avec le Saint Empire romain germanique était morte en 1806 une Allemagne qui ne renaîtrait plus. Territorialement, psychologiquement, celle de 1815 est profondément différente de celle de 1780. L'esprit libéral et unitaire s'est éveillé. Désormais le problème de la représentation populaire et de son influence se pose. Il n'est plus possible de l'éluder et les premières tentatives auront pour objet d'accorder l'ancien état de classe avec la division sociale nouvelle.

Alors qu'en France, c'est au procédé du cens ou à l'institution de la pairie que l'on demande de sauvegarder l'influence politique des classes dirigeantes, en Allemagne, on s'efforcera d'accorder l'ancienne division en Clergé, Noblesse, et Tiers-État avec les nouvelles idées en matière de représentation. L'article 13 de l'acte fédéral de 1815 confirme en même temps,

(1) *System der Nationaloekonomie* (1841).

qu'il garantit la représentation par classe, mais les princes et le clergé (1) sont déchus de leur ancienne importance sociale tandis que les paysans libres constituent en Wurtemberg et en Basse-Saxe par exemple une classe nouvelle avec laquelle il faut compter désormais. Surtout la bourgeoisie, dont les prétentions croissent avec les richesses, s'accommode mal d'un système qui, presque toujours, concède à l'aristocratie foncière, outre la prédominance indiscutée dans la chambre haute, une position très forte dans l'autre assemblée. Entre la puissance déclinante des possesseurs du sol et l'influence grandissante du commerce, de la banque et bientôt de l'industrie, les princes hésitent et les masses tout en pressentant instinctivement les heureuses conséquences d'une participation directe à la vie de l'État n'ont encore de leur force et de leur individualité qu'une confuse conscience. Nul alors n'a encore saisi clairement les relations entre l'hégémonie d'une classe et les modes de scrutin.

Aussi le régime féodal se maintient, il est tempéré par la bonhomie et la familiarité des mœurs des petites cours de l'Allemagne du Sud et du Centre. L'histoire de 1815 au milieu du siècle est complexe. Trente-deux États sont représentés à la diète confédérale de Francfort. Chacun d'eux passe par des alternatives de libéralisme et de réaction au gré du caprice des princes, de l'intelligence des ministres qu'ils choisissent. Il faut renoncer à y suivre les vicissitudes de la représentation. Il suffit de souligner que le système des classes est généralement en honneur, sous la forme d'un fragile et provisoire compromis qui ne résistera pas à la profonde et large secousse de 1848 posant simultanément le double problème de l'unité et de l'industrialisation progressive des Allemagnes.

Un choc de l'extérieur donnera encore le branle aux esprits : la révolution provoque partout l'établissement du suffrage universel mais de nouveau aussi, l'orage passé, on en revient au système de classe, sans soulever d'opposition sérieuse. Comme le dit l'exposé des motifs de la réforme bavaroise de 1854 « la loi de 1848 a été votée et délibérée trop rapidement dans les tempêtes d'heures passionnées ». On se flatte qu'elle ne survivra pas aux circonstances exceptionnelles qui lui

(1) Le début du XIX^e siècle est marqué par une sécularisation nouvelle destinée à indemniser les princes médiatisés. Traité de Lunéville. Recez de 1803.

donnèrent naissance. C'est parler trop vite. Le retour au système de classes ne se fera pas, ou qu'incomplètement, car, si l'on s'accorde d'ordinaire sur la nécessité de recourir à un procédé destiné à assurer l'hégémonie des classes dirigeantes, celles-ci divisées entre elles ne peuvent se mettre d'accord sur les modalités d'application.

Les classes sociales, présentement en conflit, noblesse terrienne et aristocratie de fonctionnaires d'une part, bourgeoisie industrielle et commerçante par ailleurs ont le sentiment qu'un suffrage élargi et libéré ne pourrait que servir les idées qu'elles défendent respectivement : fidélité aux princes et aux anciennes institutions pour les uns, philosophie libérale et unité allemande pour les autres. Ainsi en va-t-il de deux adversaires qui, las de s'observer derrière leurs forteresses, gagnent la plaine d'un tacite accord pour y chercher une décision. Dans la plupart des États alors, s'établit un système de suffrage presque universel tempéré par un léger cens d'impôts ou de propriété. La période des Allemagnes et de leurs assemblées de classe est close. Celle de l'Empire va s'ouvrir qu'incarnera Bismarck.

* * *

Mais en même temps que dans les faits se manifeste cette opposition historique de près d'un demi-siècle au suffrage censitaire ou universel, les mêmes idées de représentation des classes ou des professions trouvent, chez les sociologues, les juristes, les philosophes, des partisans ou des défenseurs. Certains en parlent incidemment, d'autres leur consacrent d'importants traités. Quelques-uns raisonnent en purs théoriciens, voire en théologiens (1), d'autres partent de l'observation des institutions médiévales tandis que de troisièmes cherchent seulement un moyen pour atteindre un but politique ou social déterminé.

C'est aux environs de l'année 1850 que les études se multiplient et que le romantisme germanique marque le mieux son aversion pour les conceptions idéologiques de la philosophie française. Mais déjà des postulats mêmes de Rousseau,

(1) Le système électoral prussien, dit des trois classes, n'est en somme qu'un procédé censitaire un peu plus compliqué et aggravé que les autres.

les rationalistes allemands avaient tiré des conséquences absolument opposées à celle du philosophe genevois.

Rotteck (1) par la représentation professionnelle essaie de déterminer la « volonté générale vraie, réfléchie et persistante », et Wilhem Traugott Krug qui distingue, dans son étude sur les systèmes représentatifs (2), le dynamique et le mathématique marque pour le premier ses préférences, comme permettant à l'intelligence de l'emporter sur les masses et de mieux atteindre ainsi aux fins idéales de la représentation. Analogues sont les conclusions de Polit (3) qui voit dans le système de classes un moyen de protéger les minorités. Mais ni ces auteurs, ni leurs disciples ne cherchent rien de plus ici qu'un procédé utilisable au service de diverses fins si bien que le premier, par exemple, après avoir soutenu ce système de 1819 (4) à 1840 (5) l'abandonne dans ses derniers écrits (6).

Les théoriciens organicistes, au contraire, envisageant l'Etat à la façon d'un corps vivant considèrent la représentation par classe comme une institution fondamentale dérivant de la nature même des choses.

A la doctrine de Rousseau la pensée allemande oppose Althusius (7), qui dès 1603 distinguait très clairement dans sa « Politique » entre le système absolutiste et le contrat social, plus tard respectivement développé par Hobbes et Rousseau. Mais tandis que ce dernier considère le « Contrat Social » comme le seul équitable et en donne une analyse toute rationnelle, Althusius ne se prononce pas sur l'équité foncière de l'une ou l'autre théorie. Il conçoit un système d'organisation pratique, la « consociatio ». Sur la base d'un territoire donné, la famille est constituée comme association fondamentale puis au-dessus d'elle s'élève la hiérarchie des autres groupements de fait, corporations, communes et provinces au sommet de laquelle se place l'Etat. Chaque communauté d'intérêts a ses propres représentants, ses juridictions et son autonomie relative. Un système organique d'auto-administration assure à la

(1) *Staatslexikon* de Rotteck et Welcker, seconde édition (1856).

(2) *Das Repräsentativ system* (1816).

(3) *Die Staatswissenschaften* (1827), 2^e édition.

(4) *Ideen über Landstände* (1819).

(5) *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie* (en collaboration avec Arétin) (1840), 2^e édition.

(6) *Staatslexikon*, 3^e édition (1856).

(7) Gierke : *Johann Althusius* (1880).

souveraineté populaire son plein exercice selon un mode radicalement opposé à la conception atomique, majoritaire et individualiste de Rousseau.

Dans une telle philosophie de l'État sont tout entières en germe les réformes accomplies ou projetées par Stein. Sans doute alors Althusius était-il bien oublié avant que des travaux plus récents ne l'aient mis en lumière comme l'un des précurseurs de ce mouvement complexe et touffu que fut le Romantisme germanique.

Pour autant qu'il soit permis par quelques traits de se faire une image des théories politiques qui lui sont propres, on dirait que le Romantisme est l'adversaire de tout ce qui est absolu, mécanique, artificiel et partant de l'état omnipotent, policier, centralisé, bureaucratique, qu'il est pénétré de la relativité des choses, qu'il recherche le naturel et l'organique, d'où sa tendance à la liberté par le self-gouvernement des corps autonomes, à l'unité par le sentiment profond des communautés spirituelles et des solidarités matérielles.

En économie, les romantiques s'opposent à l'esprit de lucre, à la poursuite indéfinie du gain qui rompt l'harmonie de la vie sociale. Ils veulent que production et répartition des biens ne soient pas considérées comme des affaires strictement privées. Aussi est-ce avec défiance qu'ils observent l'industrialisme occidental et qu'avec Sismondi (1), ils dénoncent les périls moraux et sociaux, les crises inéluctables qui découleront de son introduction en Allemagne. Adam Müller, Stein, Stahl, Fichte sont des adversaires du Manchesterianisme comme de la conception atomique de l'État (2). Ce sont des agrariens et

(1) Sismonde de Sismondi que sa nationalité écarte du cadre de cette étude doit y être cité cependant puisqu'aussi bien, son influence fut considérable sur les esprits de l'Allemagne romantique. Grand Européen et familier de Coppel, ses « Études sur la constitution des peuples libres » (1835) inspirèrent presque tous les écrivains de la « jeune école » qui trop souvent obscurcirent plus qu'ils ne complétèrent son lucide et ferme exposé.

(2) Le parlementarisme traditionnel, création de l'individualisme anglo-saxon correspond à une conception d'organisation spontanée de la production. Le citoyen britannique de l'ère manchestérienne réclame seulement de son gouvernement, comme Adam Smith, la paix extérieure, une justice supportable, une fiscalité modérée. Indifférent aux conflits intellectuels des doctrines adverses, aux luttes commerciales de la concurrence l'État laisse les individus poursuivre sans entraves ni scrupule leur enrichissement, convaincu que leurs efforts pour s'assurer des avantages personnels tournera en définitive au bien général et au progrès social. Une telle croyance optimiste en la fécondité de la liberté, voire de l'anarchie, ne fut jamais le fait des Allemands dont le culte tout au contraire

des corporatistes attachés au maintien ou la reconstitution d'une artisanerie et d'une paysannerie indépendantes. Leurs idées sociales comme le courant de leurs admirations artistiques et littéraires portent ces auteurs à placer leur idéal dans un retour à l'ordre médiéval et féodal où la vie corporative avec ses multiples branches et rameaux se développait comme une plante merveilleuse, et se couvrait des plus rares fleurs de la civilisation romano-germanique.

C'est dans cette atmosphère intellectuelle que vont se développer et sous l'influence des événements se renouveler les théories. On est au point où la doctrine de représentation des classes se mue en doctrine de représentation professionnelle. Les auteurs comme les politiques ainsi qu'il l'a été signalé plus haut, se rendent compte que la division en classes ne correspond plus à une véritable réalité sociale mais ne tend qu'au triomphe de certaines tendances politiques déterminées. A cette fin correspondrait plus heureusement la formation en partis s'il n'apparaissait vite que le développement de ceux-ci, loin de donner les heureuses conséquences escomptées à la suite de l'abandon de formes désuètes va trop souvent à l'encontre de l'intérêt général et de la conception organiciste du gouvernement qui repose en effet sur la collaboration des pouvoirs et l'exercice en quelque manière indivis de l'autorité.

va à l'organisation sous ses formes les plus diverses. Le grand courant de désespérance qui traverse de Novalis à Schopenhauer et à Nietzsche, la pensée germanique marque de son empreinte non seulement la philosophie et la littérature, mais encore la sociologie et l'économie. Le pessimisme interventionniste souligne presque simultanément, avec List, l'antagonisme des nations, avec Marx, l'hostilité des classes. Tandis que la première tendance, recueillant l'héritage mercantiliste, affirme le devoir pour l'État de réglementer et de stimuler une production qui fait sa grandeur et sa puissance, la seconde orientation moins sensible aux bienfaits d'une fabrication abondante qu'aux crises, qu'elle engendre et aux injustices de la répartition ne voit de remède que dans la propriété collective. Entre les deux systèmes, s'étage toute la gamme des diverses théories interventionnistes : socialistes de la chaire, catholiques et chrétiens sociaux, idéalistes de toutes obédiences, etc. Un tel milieu doctrinal est favorable à l'éclosion des théories de représentation professionnelle. Depuis 1607 et la formation du Conseil du commerce par Henri IV et les commentateurs mercantilistes de Melon (*Essais politiques sur le commerce*, 1731), jusqu'à Walther Rathenau et Hermann Keyserling (*Politik, Wirtschaft, Weisheit*, 1922) en passant par Karl Marlo et Sismondi la chaîne des auteurs est assez solidement soudée pour qu'à côté des politiques, les économistes et les réformateurs sociaux puissent comparaître ici en tant que précurseurs du Reichswirtschaftsrat. Marlo, en particulier, dont on dira au chapitre IV l'influence sur les Weimariens avait, dès 1848, préconisé la solution de 1919 en déposant au « Congrès préliminaire des artisans de l'Allemagne du Nord » un vœu tendant à la convocation près l'Assemblée de Francfort, d'un parlement social destiné à préparer les projets de loi de cet ordre et de les soumettre ensuite aux suffrages de la chambre politique.

Aux environs de 1850, les idées de représentation professionnelle traversent une très brève éclipse (1), conséquence d'une crise interne de renouvellement et de rajeunissement. Le système de classe désormais dépassé correspondait à une étape du développement économique. Il assurait aux grands propriétaires fonciers — clergé et noblesse — puis aux industriels, banquiers ou commerçants la prépondérance dans les assemblées aux tâches essentiellement financières. Mais que s'accroissent le mouvement d'industrialisation et avec lui la division du travail, la différenciation des tâches, ces procédés deviennent sans valeur et les classes anciennes qui s'effritent et se désagrègent se flattent en abandonnant leurs privilèges de rallier à elles les meilleurs éléments des milieux nouveaux naissant à la vie politique et aux requêtes desquels il faut désormais accorder attention.

La solution de la politique pratique est la constitution des partis, celle des auteurs qui pensent et écrivent en pleine idéologie romantique, dans l'ambiance organiciste la représentation professionnelle. Ils se laisseraient bien plus aisément diviser et classer d'après des critères intellectuels et théoriques mais pour se borner ici à l'examen de leur influence effective on s'en tiendra à leur groupement en deux écoles.

L'une avec Dahlmann (2), Schlosser (3), Krause (4). Stahl (5) et Bluntschli (6) s'en tient encore à la conception archaïque de classes, tout au plus concède-t-elle qu'il ne s'agit pas exclusivement des classes de naissance.

L'autre tendance dite de la jeune école représentée par Levita (7), Chalybäus (8), Ahrens (9), Mohl (10) Planck (11), tient au contraire pour la représentation professionnelle au

(1) *Grundsätze der Realpolitik*, 1853. Cet écrit anonyme est de Louis de Rochau.

(2) *Kieler Blätter*, tome I (1815). *Die Politik* (1835).

(3) *Ständische Verfassung* (1817).

(4) *System der Rechtsphilosophie* (1832), édité en 1874 par Röder.

(5) *Philosophie des Rechts* (1857).

(6) *Allgemeines Staatsrecht* (1852). *Politik als Wissenschaft* (1876).

(7) *Die Volksvertretung* (1850).

(8) *System der spekulativen Ethik* (1850).

(9) *Naturrecht* (1871).

(10) *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik* (1860).

(11) *Katechismus des Rechts* (1852); *Ulmer Vorträge* (1866); *Testament eines Deutschen* (1881).

Cf. Mathilde Planck : *Der Berufsstaat nach der Rechtslehre*, Karl Ch. Planck (1918).

sens exact et précis du terme : l'assemblée de professionnels élus par leurs compagnons de travail pour représenter et défendre les intérêts du métier. Elle visera donc à décomposer — ou plus exactement à ne point recomposer artificiellement — les groupes sociaux, elle rejettera une conception de classe tout aussi abstraite que celle de parti et s'efforcera de donner aux diverses branches de métiers avec toutes leurs oppositions, contrastes et nuances, des porte-parole autorisés et compétents.

La vieille école n'inspirera que des écrivains réactionnaires ou des théoriciens ésotériques, mais certains d'entre eux, Stahl surtout, auront assez le sens des réalités pour assouplir à leur contact les cadres rigides et désuets de leur système originare.

De même, la jeune école tout en se prétendant « organisiste » par son vocabulaire et sa filiation déclarée n'en tendra pas moins par certains de ses représentants à s'accorder au courant démocratique qui l'emporte alors à l'église Saint-Paul de Francfort. Comme les rationalistes, elle s'efforcera de déterminer la volonté générale mais de celle-ci elle aura, comme eux, une conception toute différente de celle de l'auteur du *Contrat Social*. Rousseau considère la volonté générale comme un tout homogène et compact puisqu'elle est ce qui demeure lorsque des vœux des citoyens on a soustrait le particulier. C'est une notion toute algébrique. « Otez, dit-il, les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale. » Une aussi excessive simplicité ne pouvait satisfaire l'esprit allemand plus préoccupé de synthèse que de clarté, soucieux de maintenir la profondeur et la richesse des contrastes au prix de quelque obscurité, de quelques contradictions même suivant les principes de la dialectique hégélienne.

Le maître lui-même a écrit sur la représentation professionnelle quelques pages (1) où il proteste contre cette neutralisation mutuelle des points de vue les plus caractéristiques. Mais son influence généralé à l'égard du problème dont on s'occupe ici dépasse celles que ces textes limités laisserait pressentir. Elle tient à toute sa philosophie à laquelle s'alimente des courants si divers puisque les uns vont « de Hégel aux cantines

(1) *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821).

du Nord (1) » et les autres aux casernes de Postdam. En inclinant personnellement le romantisme, fondé sur la corporation et la liberté, vers le prussianisme despotique, l'auteur de la Philosophie du droit a contribué plus qu'aucun autre à nouer idéologiquement les théories de représentation professionnelle au conservatisme.

* * *

Avec la première moitié du siècle si riche en formes et en théories diverses, les trente années de l'ère bismarckienne forment un contraste marqué. Ici, un seul homme et un seul parlement central s'imposent nécessairement à l'attention. Plus de brumes philosophiques, d'incertitudes théoriques, mais un opportunisme délié au service d'une dynastie prédestinée et d'un idéal unitaire, d'apparentes contradictions d'attitudes soulignant la fermeté de principes essentiels, voilà quelques caractères de la nouvelle étape.

Bismarck vers 1840 tient pour une représentation qui confirmerait les privilèges de la noblesse de naissance. Aux trois classes, représentées au Landtag uni de 1847, noblesse, bourgeoisie, paysans, il conviendrait toutefois d'en joindre une quatrième, comme Stahl l'avait déjà suggéré, de non-propriétaires. Vis-à-vis du suffrage universel ou des combinaisons ploutocratiques, l'hostilité du Prince est manifeste. Les conditions sociales et politiques ne lui donnent nulle garantie qu'on puisse « confier les destins de la Prusse et de son peuple aux mains d'une assemblée issue d'un tel jeu de hasard (2) ».

Toutefois les résultats de la loterie n'ayant pas été trop défavorable à ses vues, il se décide, en 1851, au maintien du système des trois classes. Mais celui-ci accroissant continuellement les influences du capitalisme libéral assez peu docile aux sollicitations du ministre — on le vit à propos des lois militaires — Bismarck se pose en champion du suffrage universel qui — dit-il en l'absence d'un vrai système de représentation

(1) L'expression est de Barrès, Elle sert de titre à un petit recueil d'articles de la *Cocarde* paru en 1904.

(2) Richard Angst : *Bismarcks Stellung zum parlamentarischen Wahlrecht* (1917); *Politische Reden*, édition Horst, Band I, IV, V, X, XI, XII; — Heinrich Rosin : *Grundzuege einer allgemeinen Staatslehre nach den politischen Reden und Schriftstuecken des Fuersten Bismarck* (1897).

professionnelle — est le seul logique et intellectuellement défendable.

En tous cas, il présente cet avantage de servir admirablement la politique du futur chancelier. D'une part, il renforce à l'intérieur le parti conservateur des marches de l'Est dont la population rurale professe un loyalisme inconditionnel, complète antithèse du dilettantisme critique de la bourgeoisie cossue. D'autre part, à l'extérieur Bismarck peut se présenter en tenant des idées démocratiques et servir par là même son programme d'unification de l'Allemagne et de lutte contre l'Autriche. Vienne est la forteresse des idées conservatrices et absolutistes, les partisans et l'unité sont par contre à peu près partout libéraux, faire donner par la Prusse des marques d'intérêt pour des institutions modernes, c'est lui assurer leur clientèle. Comme en Italie, avec plus de sincérité peut-être, Cavour à la même heure, Bismarck accroissait le courant nationalitaire de toutes les forces de l'idéologie libérale.

Ainsi, le Reichstag, élu au suffrage universel, est-il le legs et le symbole de l'unité allemande; le Chancelier l'oppose aux princes dont le loyalisme encore incertain lui laisse quelque inquiétude. Celle-ci se calme vite et bientôt les vaincus de Langensalza et de Kissingen deviennent pour sa politique des auxiliaires bien plus souples que les parlementaires. La résistance victorieuse du Centre l'humilie, la conquête progressive des circonscriptions par les Socialistes le préoccupe. Bismarck dit durement à l'assemblée ses désillusions. Il souligne avec amertume l'antithèse que forment la pensée de l'unité nationale dont est issu le Reichstag et les luttes des fractions qui le divisent. Il insiste sur la façon dont celles-ci remplissent leur tâche, où il n'est pas loin de voir proprement une trahison des intérêts de la nation et des électeurs eux-mêmes. Il comprendrait, s'il y avait antinomie entre les desseins du gouvernement et les vrais intérêts populaires, l'opposition des partis. Mais leur attitude n'a pour but que de rendre l'action du cabinet plus étroitement soumise aux directions du Parlement. Celui-ci, ne pouvant mettre en minorité le chancelier, possède, comme seul moyen d'action et de pression, le vote et le rejet des crédits. Par leur rigoureuse spécialité, et leur annualité, il contrôle le cabinet. Par le septennat militaire, par la création de monopoles fiscaux au contraire le chancelier s'efforce de rompre cette

dépendance. Il n'y réussit qu'à demi, aussi en revient-il à ses anciennes conceptions et tend à substituer au suffrage universel une forme nouvelle de représentation.

Une telle transformation ne pouvait aisément s'accomplir. Le prince la prépare en s'efforçant d'abord de discréditer les partis. Ceux-ci sont en principe et en raison destinés à porter à la connaissance du gouvernement les aspirations et les désirs populaires, ils devraient être comme « le baromètre de l'opinion et des pensées du peuple », or, de fait, on n'apprend d'eux non ce que veut le pays mais ce que poursuivent les partis. Le cabinet, si expérimentés que soient ses fonctionnaires, a besoin de collaborateurs techniques. Il devrait trouver conseil, avis et éventuellement critique d'hommes avertis au sein du Reichstag. Mais celui-ci compte peu d'individus consacrés aux besognes ou adonnés aux carrières pratiques; constructeurs infatigables. Il se recrute en majorité parmi des intellectuels de second plan, des employés, des publicistes, des secrétaires, des journalistes, des rédacteurs de toutes catégories qui s'épanchent en critiques interminables et stériles. Contre ces politiciens professionnels, Bismarck essaie des palliatifs: courte session, pas d'indemnité. Toutefois, il sent trop qu'à tort ou à raison, l'opinion publique est sympathique à ces inutiles « frelons ». Il lui montrera son erreur en lui apportant la preuve que ses intérêts seraient mieux servis par une représentation professionnelle.

Dans ce but le prince projette de constituer à côté du Parlement un conseil économique purement consultatif à ses débuts et dont les pouvoirs seraient progressivement étendus. En bon réaliste, il crée d'abord un fait pour en imposer aux parlementaires. Par ordonnance royale, un Conseil économique prussien est constitué le 17 novembre 1880.

Le Volkswirtschaftsrat (1) se compose de 75 membres nommés par le roi pour cinq ans. 30 sièges dont la moitié réservée aux ouvriers et artisans sont librement pourvus par le ministre compétent. 45 délégués doivent être choisis sur des listes de présentation établies par les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture. Ce conseil, comme Bismarck le déclare dans son discours d'ouverture, donne sur tous les textes légis-

(1) Curtius : *Bismarckspläne eines deutschen Volkswirtschaftsrates* (1919).

latifs de caractère économique l'avis des praticiens et défend librement et publiquement les intérêts des diverses corporations.

30 délégués des États fédérés devaient venir renforcer les 75 premiers membres. Mais pour cette seconde mesure des crédits étaient nécessaires. Il fallait en effet indemniser les représentants ouvriers et accorder à tous des frais de déplacement. Les partis de gauche et le Centre les refusent (1). A la tribune se déroule un débat académique entre les députés Lowe, Bennigsen, Rentsch, Richter, Freyse, Windthorst, Bamberger et le ministre d'État von Botticher, soutenu par les conservateurs (2). Le Reichstag avait son siège fait, il savait bien quel coup droit Bismarck tentait de lui porter et le para à temps.

D'ailleurs, le chancelier battu n'insista pas. Il sentait déjà diminuer son prestige. Bientôt c'est dans la retraite qu'il devait continuer à s'intéresser au problème de la représentation. Tandis que le Volkswirtschaftsrat espace, puis supprime ses réunions, de Friedrichsruhe, Bismarck suit le développement de syndicats dans lesquels au moment de la discussion des lois sociales, il avait déjà pressenti un fondement pour le système de vote de l'avenir. Aux délégués des associations et des partis qui lui rendent visite, il ne cesse de prêcher l'union des « abeilles productrices contre les frelons politiques (3) ». Pratiquement, il conseille un cartel électoral des intérêts économiques, ce qui réaliserait encore, en quelque manière, une certaine représentation professionnelle.

(1) *Reichshaushaltsetat fuer das Jahr, 1882-83.*

(2) Comptes rendus sténographiques des débats du Reichstag, 1881.

(3) Hoffmann : *Fuerst Bismark, 1890-98* (1913).

CHAPITRE III

Les deux Révolutions.

Les expériences de Bismarck confirment les théories de la nouvelle école quant à l'impuissance des assemblées politiques à répondre aux fins de la représentation comme à assurer à l'action gouvernementale une collaboration compétente et un contrôle autorisé.

Elles trouvent à leur tour (et ainsi s'emmaille la chaîne de la tradition intellectuelle) un commentaire et un approfondissement dans les observations de la «sociologie des partis»(1), discipline nouvelle qui se développe au début du xx^e siècle sous l'influence de juristes et d'historiens universitaires. Enquêteurs consciencieux, ces auteurs s'efforcent à une objectivité absolue. Ils ne jugent pas, mais constatent. Ils ne construisent pas de plan, ils analysent des faits. Leurs œuvres massives et théoriques ne conduisent pas à l'action, elles n'offrent pas de solutions toutes faites, cependant elles détachent les esprits les plus compréhensifs et les plus distingués, à la longue aussi les plus influents, de la vie des fractions et de leurs médiocres agitations. Les partis, démontrent-elles, ne donnent point au gouvernement la connaissance des intérêts vrais des citoyens, des vœux qu'ils formulent, des sentiments qu'ils éprouvent profondément. Un petit monde bavard et intrigant s'interpose entre le souverain, ses ministres, ses fonctionnaires d'une part et la nation qui produit, peine ou pense de l'autre. Celui-ci s'agite, parle, combine, mais tout son mouvement n'importe guère plus que les pompes surannées de la cour à la véritable politique. Du cercle des partis on pourrait dire comme

(1) Schollenberger : *Politik* (1903). ; Hasbach : *Die moderne Demokratie* (1912); Lamprecht : *Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart* (1913, Band 2) ; Gneist : *Die Rechtsidee von den Ständen* (1899) ; Michels : *Zur Soziologie des Parteiwesens* (1911) ; Von Treitschke : *Parteien und Fraktionen* (1871) ; Lothar Bucher : *Der Parlamentarismus wie er ist* ; Delbrueck : *Regierung und Volkswille* (1914).

du pays des Salons du XVIII^e siècle : « Et que fait-on dans ce pays-là ? Rien d'autre après tout que chez M^{me} Geoffrin, on cause, on est là pour parler, non pour faire, toute cette agitation intellectuelle, cet immense trafic de discours, d'écrits, de correspondances ne mène pas au plus petit commencement d'œuvre. Toute pensée, tout effort intellectuel n'a d'existence que par l'assentiment. C'est l'opinion qui fait l'être » (1).

Mais, ce sont là vues de gouvernants et d'intellectuels, les gouvernés au contraire se livrent tout à la satisfaction d'être libérés de la représentation des classes comme à la tâche d'étendre et de consolider leurs conquêtes en matière de suffrage.

* * *

Les constatations de la « sociologie des partis » passées en lieu commun chez les conservateurs semblent parfois confirmées en apparence par les boutades ou l'indifférence populaire vis-à-vis des faits et gestes des parlementaires. Mais on ne doit pas s'y tromper. Au fond extension du vote et amélioration de son sort vont pour le prolétariat de pair. Par l'action du Parlement, les réformes sociales s'accomplissent dans l'ordre et le calme. En manifestant la force, on en épargne l'usage, aussi la revendication du suffrage universel forme-t-elle l'article fondamental du programme politique de la Sozial-Demokratie à laquelle une masse sans cesse croissante d'électeurs accorde sa confiance.

Aux origines, lorsqu'à la révolution industrielle se constitue au milieu du XIX^e siècle, un prolétariat urbain nombreux et misérable, on voit celui-ci confondre d'abord ses premières manifestations politiques avec l'activité du parti progressiste. Puis ses meneurs comprennent vite que cette fraction bourgeoise n'offrirait jamais à la détresse ouvrière que des palliatifs associationnistes, à la volonté d'émancipation des travailleurs qu'une bienveillante tutelle. C'est alors que quelques-uns d'entre eux consultent un avocat berlinois qui défrayait simultanément la chronique scandaleuse par ses aventures et ses discours. A la question des ouvriers : « Devons-nous nous abstenir de toute politique ou nous allier aux pro-

(1) A. Cochin : *Les sociétés de pensée et la démocratie* (1920).

gressistes ? » Lassalle répondit : « C'est d'une action politique indépendante que vous pouvez seulement attendre l'amélioration de votre sort. Des progressistes, il n'y a rien à espérer car ce sont des bourgeois et des adversaires du suffrage universel pour la conquête duquel les travailleurs doivent s'unir et s'agiter. »

A ce mot d'ordre, qui préside à sa fondation même, le mouvement socialiste allemand restera continuellement fidèle. A travers les luttes des Lassalliens ou des Bebeliens, des doctrinaires ou des révisionnistes, l'attachement au suffrage universel demeure intangible. Son rapide établissement dans la Confédération de l'Allemagne du Nord en 1867, puis dans le Reich en 1871 déconcertera un instant les Lassalliens. Leur excessive sympathie pour les institutions impériales et la personne du chancelier provoquera la formation d'un autre groupe sous Bebel et Liebknecht dont le programme, dit d'Eisenach, plus radical réclamera l'établissement de la république fédérale, avec le référendum et l'initiative populaire suivant le modèle Suisse, mais bientôt les deux tendances se rapprochent et se confondent pour transformer le droit électoral dans les États retardataires et lutter contre les mesures policières qui dans l'Empire font bien souvent du droit électoral un leurre. Le programme d'Erfurt, rédigé par Kautsky en 1890, charte du socialisme allemand, inscrit le suffrage universel égal et direct pour tout individu âgé de vingt ans, sans distinction de sexe, en tête de ses revendications. Il sera l'instrument de l'avènement pacifique du socialisme politique comme la concentration industrielle, parallèlement, de la socialisation des biens (1).

Les complications des systèmes de représentation professionnelle semblent par contraste autant d'ingénieux procédés pour diviser et dévier le courant populaire. Par qui d'ailleurs ces institutions sont-elles défendues sinon par les pires adversaires du socialisme. Un programme réclame-t-il pour les communes, les cercles et les provinces « une administration autonome fondée non sur le suffrage universel mais sur les groupes naturels et la division organique du peuple », on peut être certain qu'il émane des conservateurs ou des antisémites (2).

(1) Kautsky : *Das Erfurter Programm der S. P. D.*, 17^e édition (1922).

(2) Salomon : *Die deutschen Parteiprogramme* (1907).

L'époque qui va de 1870 à 1910 après la floraison des décades précédentes est inféconde en œuvre doctrinale (1), en constructions théoriques, mais dans la presse quotidienne réactionnaire et conservatrice, projets et articles abondent inspirés de l'ancienne doctrine de Rotteck ou de Stahl qui, comme l'on sait, voyait surtout dans le vote par profession ou classe comme dans les systèmes pluraux ou censitaires un moyen de maintenir un chiffre certain de représentants aux hautes classes. On conçoit que ces vues de protection des minorités aristocratiques ne fussent que médiocrement populaires et que dans les théories souvent intéressantes et vigoureuses de la sociologie des partis, socialistes et démocrates n'aient considéré qu'un bloc à rejeter sans faire le départ entre les tendances et la science.

Pensée et politique conservatrices inclinent vers la représentation professionnelle exclusive et généralisée comme institution de collaboration entre la nation et le gouvernement. Une guerre victorieuse renforçant le prestige de celui-ci et lui conférant en fait de pleins pouvoirs eût certainement rendu possible cette réforme, mais il n'est point certain qu'après même des succès militaires éclatants le gouvernement n'ait point redouté de toucher au Reichstag, du moins en face, et qu'à la lutte ouverte avec les partis de gauche il n'eût préféré un système de dissolution, de tractation, de prorogation qui avec plus de profits eût provoqué moins d'éclat.

En tout cas, si l'expérience avait été tentée, l'organisation constitutionnelle des Etats fédérés offrait assez d'amorces pour faciliter les desseins des conservateurs. Quoique le Reichstag soit élu au suffrage universel, l'Allemagne demeure en 1914 au système des assemblées de classe et de représentation aristocratique pour la moitié de ses parlements. L'axe politique est le Bundesrät, représentant des princes et non du peuple. Il s'en faut de peu qu'en 1909, la deuxième Chambre du royaume de Saxe (2) ne soit réorganisée sur un plan de représentation professionnelle intégrale et le système hybride auquel on aboutit tient partiellement compte des consi-

(1) Il convient toutefois de signaler les travaux de Schäffle : *Bau und Leben des sozialen Körpers* (1896) ; *Deutsche Kern und Zeit Fragen* (1894).

(2) Denkschrift der Sächsischen Regierung und Sächsische Landtags Akten (1903-1904).

dérations d'intérêts ou de métier. Sans la révolution, la réforme du système électoral promise par le message impérial de Pâques 1917 eût créé en Prusse (1) une véritable assemblée professionnelle. C'étaient là les symptômes d'un retour aux conceptions germaniques. Nationalisme et traditionalisme rejettent tout ce qui dans la philosophie et les institutions gouvernementales est d'importation occidentale ou d'origine révolutionnaire.



La défaite renverse complètement la situation et dissipe en un clin d'œil ces projets et ces rêves. En quelques semaines, presque quelques jours, l'ancien régime s'effondre. C'est une débâcle si inattendue et si complète que durant longtemps les partisans même de l'autocratie n'osèrent élever la voix.

Le Prince Max de Bade prend le pouvoir au début d'octobre 1918 pour traiter de la paix et établir un gouvernement de cabinet sur le modèle anglais (2). Il s'appuie aux partis de la gauche et au centre signataires de la résolution de juillet 1917 qui paraissent seuls susceptibles d'entrer avantageusement en conversation avec l'Entente dans les conditions fixées par le président Wilson (3), à savoir la constitution d'un gouvernement jouissant et dépendant de la confiance populaire. Or ces nouveaux chefs de l'Allemagne sont des démocrates et des parlementaires convaincus. Une solidarité diffuse, mais qu'explique assez l'histoire précédemment esquissée, liait le succès d'une assemblée professionnelle à celui des partis de droite. Leur effacement, puis leur effondrement entraîne par contraste la consolidation et l'extension du suffrage universel et du parlementarisme.

C'est alors que de l'extrême opposé de l'horizon politique surgissent pour ceux-ci de nouveaux adversaires. Le mouvement insurrectionnel du 9 novembre a fait naître à côté d'un gouvernement, émanation plus ou moins directe de l'ancien

(1) Drück und Stenographieberichte des Preussischen Abgeordnetenhauses (1916-1918) ; Stier Somlo : *Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preussen* (1920) ; Vogels : même titre (1921) ; Meyer Anchütz : *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* (1919).

(2) Erzberger : *Erlebnisse* (1920).

(3) Note du 23 octobre 1918.

Reichstag, des Conseils innombrables d'ouvriers et de soldats constitués suivant le modèle russe. La révolution allemande se dédouble, « elle se nourrit tout ensemble de la ligue des nations occidentales et des soviets de l'Orient » (1).

Deux courants divisent le prolétariat. Le socialisme classique fidèle à ses traditions historiques et à son épithète démocratique représenté surtout par les majoritaires, le socialisme nouveau dit Spartakisme ou Bolchevisme, né sous la contagion russe d'une indicible poussée de misère et d'écœurement, visant à la dictature du prolétariat. Entre les deux mouvements les Indépendants hésitent, en fait ils aideront à l'intégration du socialisme dans la république parlementaire et à la victoire des Majoritaires.

Ceux-ci l'emportent, ils occupent les ministères, font les décrets et les lois. Ils rallient derrière eux l'ensemble de la population à la plus large et la plus complète démocratie car pour la noblesse et la bourgeoisie il n'est plus question d'hégémonie mais seulement d'égalité. Scheidemann proclame du balcon du Reichstag « la République Socialiste », socialiste dans ses buts mais démocratique dans ses institutions. De même, lorsque Ebert prend le pouvoir à la demande de Max de Bade, il déclare au vice-chancelier, le démocrate von Payer, qu'il compte en user « dans le sens de la Constitution », ce qui doit s'entendre « dans le sens démocratique et parlementaire ». Si, débordés par la poussée anarchique, socialistes majoritaires et indépendants s'unissent pour constituer un Conseil des Commissaires du Peuple et déclarer que tout pouvoir appartient aux Conseils d'ouvriers et de soldats, c'est de la part des premiers illogisme ou plutôt habileté, puisque deux jours après sous leur pression le Conseil Central des C. O. S. décide l'élection d'une Constituante au suffrage égal et universel, aussitôt que possible. Celle-ci reprendra la tâche entreprise par Max de Bade et fermera au plus vite la parenthèse de désordre et d'émeute du gouvernement des Conseils.

De leur côté, Spartakistes et Communistes tiennent la rue et agitent les masses. La révolution qui n'aboutit qu'à la parlementarisation et à la chute des dynasties n'est qu'un épisode d'histoire bourgeoise. Un gouvernement de classe doit s'installer au besoin par la force pour consommer la transforma-

(1) Rathenau : *Kritik der dreifachen Revolution* (1919).

tion sociale. Tous pouvoirs aux conseils ouvriers jusqu'au définitif établissement du régime communiste, tel est le mot d'ordre.

D'abord les deux mouvements composent, on accepte les étiquettes et la phraséologie soviétiste tant que l'on est incertain sur l'ampleur et la force des mouvements populaires, mais communistes et spartakistes vaincus, la seconde révolution écrasée après les journées inexpiables de décembre, ses chefs assassinés, le gouvernement des majoritaires débarrassé des Indépendants dépouille ses oripeaux d'un rouge trop vif et se hâte de convoquer les comices pour l'élection de l'Assemblée nationale.

* * *

Tel est à traits rapides le dessin général d'événements dont l'histoire demeure encore confuse. Elle ne présenterait pas un intérêt direct pour la formation d'une doctrine de représentation professionnelle, si toutefois il ne fallait chercher en elle la genèse des influences décisives qui s'exerceront sur l'Assemblée pour insérer dans la constitution le système des conseils. Par gradation et insensible évolution on passera de la dictature du prolétariat à la collaboration des classes, de la représentation d'une classe à la représentation professionnelle, de l'omnipotence à des pouvoirs consultatifs limités. Il convient donc de préciser le débat intellectuel sous-jacent à la double révolution.

L'opposition des Majoritaires, des Indépendants et des Spartakistes traduit trois attitudes théoriques antagonistes. Les premiers tiennent pour la démocratie, le suffrage universel, la république parlementaire. Les seconds veulent la dictature du prolétariat selon la pure doctrine marxiste, c'est-à-dire qu'ils répudient le parlementarisme mais respectent la démocratie. Les derniers enfin rejettent l'un et l'autre, ainsi que Lénine les y incite, de ses écrits et de son exemple.

Comme des postulats de l'économie libérale découlent les principes du « Capital », les conceptions révolutionnaires dérivent directement des théories que les classes possédantes ont naguère elles-mêmes posées. Dans leurs tendances fondamen-

tales — défiance à l'égard du parlementarisme, hégémonie de privilégiés de naissance ou de profession — les affirmations communistes rejoignent les directives essentielles de la critique réactionnaire. Le parallélisme est frappant. En substance, les attaques de Marx confirment et complètent celles de Bismarsk, mais où l'homme d'État déplorait la méconnaissance des intérêts nationaux par les fractions, le doctrinaire dénonce l'oppression des classes ouvrières par les partis à la solde du capitalisme. L'exclusion du vote des anciennes classes possédantes prônée et réalisée par Lénine constitue la réplique prolétarienne aux inventions ingénieuses de celles-ci au temps de leur puissance, pour consolider une situation privilégiée.

On voit qu'il y a là une contradiction manifeste entre l'attitude du socialisme, parti d'opposition réclamant le suffrage universel et s'en servant pour amener la révolution d'une part, et le socialisme au pouvoir décrétant pour les mêmes fins l'inégalité et la dictature.

Cette conception, au demeurant, est nouvelle et controversée, elle provient d'une interprétation déclarée abusive par les meilleurs théoriciens et les plus fidèles disciples de quelques passages de l'œuvre de Marx. Ni ce dernier, ni son collaborateur Engels ne se sont clairement expliqués sur la forme et la constitution de l'État prolétarien. C'est une idée marxiste autant que proudhonienne que nous sommes impuissants à préciser les détails de l'organisation de l'avenir. Le manifeste communiste de 1847 (1) emploie les expressions d'une prudente généralité : « conquête de la puissance politique par le prolétariat, élévation du prolétariat comme classe dominante, établissement de la démocratie ». Des théories de Marx sur « l'État » et sur la concentration exposées ultérieurement, il ressort que le prolétariat étant l'immense majorité du peuple — et tendant sans cesse à en devenir la quasi-unanimité — le jour où il aura rejeté l'artificielle tyrannie de l'État bourgeois en instituant la démocratie, sa domination sans plus d'efforts sera assurée. Parler d'hégémonie n'a plus de sens puisque l'introduction du socialisme réalise l'État, régime où sont inconnus les différences et les oppositions de classes. Le

(1) *Das Kommunistische Manifest* (1847).

suffrage universel sera donc non seulement un moyen d'action comme le pensaient les Lassalliens, mais encore une institution fondamentale de la république socialiste.

Vingt-cinq ans plus tard, Marx revient sur le crédit généraux qu'il avait fait aux circonstances. La Commune de Paris lui en fournit l'occasion et dans « le Message du Conseil général de l'Internationale des Travailleurs sur la guerre civile en France » (1), il expose les grandes lignes de ce qu'Engels et lui-même appelleront plus tard « la dictature du prolétariat ». L'erreur de ses premières conceptions, confesse-t-il implicitement, est d'avoir négligé la période de transition. Les choses en définitive se passeront bien comme il l'a prévu, mais avant l'ère de complète démocratie, durant un temps à son sens assez bref, le principe majoritaire démocratique devra être utilisé pour contraindre la bourgeoisie à se soumettre au nouvel état de choses, c'est-à-dire en réalité à se supprimer elle-même. Pendant cette phase, on renoncera aux formes classiques du parlementarisme traditionnel pour confondre l'ensemble des pouvoirs entre les mains de mandataires toujours révocables siégeant dans des conseils constitués pyramidalement (2).

Le concept de dictature du prolétariat serait demeuré un argument d'école si Lénine n'avait entrepris d'en donner l'exégèse selon lui orthodoxe et d'en faire application à la situation révolutionnaire créée en Russie par les événements du 7 novembre 1917. La théorie qu'il expose dans son écrit « État et Révolution » dépasse beaucoup en radicalisme la pensée du maître dont elle respecte et utilise par ailleurs la forme et le vocabulaire. Marx avait critiqué le parlementarisme, Lénine combat la démocratie même. Il ne s'agissait d'abord que de défendre contre les intrigues astucieuses d'une minorité de possédants disposant de tous les moyens de pression et de corruption la majorité prolétarienne naïve et inexpérimentée. On atteignait ce but par un contrôle incessant du peuple sur ses élus et sur l'administration décentralisée et rendue responsable devant les

(1) *Der Bürgerkrieg in Frankreich* (1871) ; Introduction de Engels (1889).

(2) Le système pyramidal est l'une des pièces maîtresses de la constitution des conseils. Pour en saisir clairement le principe, il faut en dépouiller les applications de leur phraséologie scolaire ou exotique. Le système pyramidal serait aisément réalisé en France d'un trait de plume puisqu'il suffirait de convenir que les conseils municipaux éliront les conseils d'arrondissement, qui nommeront les conseils généraux, qui désigneront les députés qui choisiront les ministres.

assemblées locales, régionales et nationales. Pour le président du Conseil des Commissaires du peuple la révolution ne peut si aisément s'accomplir. Environné « de dangers mortels » le communisme connaît des « maladies infantiles ». Qu'on abandonne la tâche vraiment surhumaine de faire surgir de la corruption capitaliste un nouveau monde aux masses indécises incultes et veules, on courra au devant même de l'échec. Le peuple doit s'en remettre aux directions d'une minorité choisie composée d'individus joignant aux conceptions lucides le sens de l'action énergique. Ceux-ci seront comme l'intelligence et la conscience de la classe ouvrière, la véritable avant-garde du prolétariat jusqu'au jour où celui-ci devenu capable gèrera lui-même ses intérêts.

Pratiquement, en Russie bolcheviste, la conséquence de cette doctrine fut la dissolution de la Constituante et la reconnaissance du Congrès des Conseils d'ouvriers et de soldats comme unique dépositaire de la puissance publique. La constitution (1) votée par le Cinquième Congrès pan-russe suit la tradition marxiste en confondant tous les pouvoirs entre les mains de délégués révocables et en constituant pyramidale-ment la représentation. Elle s'en écarte avec Lénine en privant de droits politiques les anciennes classes possédantes et en avantageant la population urbaine par rapport aux paysans.



Au fond ni Marx, ni Lénine n'apportent aux théories de la représentation des classes ou des professions des contributions véritables. Sans doute sait-on que, dans la société de l'avenir, « au gouvernement des hommes succédera l'administration des choses », suivant une formule qui presque identiquement se trouve chez tous les écrivains socialistes, Proudhon, Saint-Simon, Engels et même Moorus, mais encore s'agit-il très vraisemblablement d'un directoire non d'une représentation économique.

Pour la période dite de transition Marx, ne répudie point le suffrage universel, égal dans le cadre des circonscriptions territoriales, quant à Lénine sa conception du prolétariat constitue celui-ci plus en parti qu'en classe. Il ne s'en tient pas à

(1) Constitution du 10 juillet 1918, voir Hans Berliner : *Bolchewistischer Staat*.

la notion de non-possédants puisqu'il fait appel aux paysans pauvres qui sont de petits propriétaires et à de nombreuses individualités issues des classes possédantes mais ralliées au régime nouveau. Prolétaire est synonyme de communiste.

Pareillement en Allemagne, les conseils d'ouvriers, de soldats et de paysans constituent de simples clubs socialistes. Mais contrairement à ce qui se produisit en Russie, les éléments modérés y prennent le dessus et, d'eux-mêmes, ces soviets décident de transmettre leurs pouvoirs à une Assemblée Constituante.

Sans doute, beaucoup pensaient que celle-ci se rallierait à la leçon de Marx et qu'ainsi s'établirait un gouvernement inspiré des manifestes de 1847 et 1871. Ils escomptaient l'élection d'une assemblée socialiste. Ils en attendaient des transformations radicales, la création d'un nouvel ordre politique et économique, l'établissement du gouvernement des Conseils, la socialisation des entreprises. Leur désillusion est rapide et complète, les Indépendants rallient péniblement 2.300.000 suffrages et 22 sièges leur demeurent attribués en ex-æquo avec les Populistes, la fraction la moins nombreuse.

Lorsque la Constituante se réunit, dans la petite capitale de Weimar, le 6 février, les vieux parlementaires et les anciens partis qui ont plus renouvelé leurs étiquettes que leur psychologie retrouvent en Thuringe les habitudes des bords de la Sprée. Bientôt au théâtre de Goethe, on respire cette atmosphère spéciale excitante et dissolvante qui flotte dans les couloirs et hémicycles de tous les Parlements du monde. La Constitution provisoire du 10 février établit la république parlementaire. Les Commissaires du Peuple et le Conseil Central transmettent leur pouvoir au président, au cabinet et à l'Assemblée. On doit perdre pour longtemps toute espérance d'installer par des voies légales la République Allemande des Conseils. Le gouvernement déclare publiquement que le maintien de ceux-ci ne présente d'intérêt qu'à l'intérieur des exploitations et qu'il n'y a rien, dans tout le système, d'utilisable pour la république allemande.

C'étaient là paroles imprudentes ! Les Indépendants jusqu'alors avaient hésité et louvoyé, complices par leurs attermoiements mêmes du succès des majoritaires et des brutalités de Noske. Passionnément doctrinaires — Kautsky est un de

leurs chefs — ils se sont réfugiés dans l'alibi des exégèses marxistes. Leur défaite les pousse à l'action révolutionnaire et à leur tour comme les spartakistes, qu'ils ont laissé décimer, ils réclament une dictature à la Russe exercée par le Congrès des Conseils. Ils rappellent la déclaration d'Erfurt sur l'union nécessaire du prolétariat en tant que classe et l'essence bourgeoise des parlements. Ils s'emploient à déclancher la grève générale, instrument par excellence de résistance et de riposte aux tentatives réactionnaires des gouvernements. Celle-ci éclate le 26 février en Allemagne Centrale, le 28 à Berlin. Les Conseils d'Ouvriers et de Soldats dénoncent dans leurs proclamations les entreprises contre-révolutionnaires de la Constituante et se déclarent prêts à assumer directement le pouvoir pour accomplir la socialisation générale.

Presque aussitôt l'Assemblée négocie et Giesberts traite, au nom du cabinet, avec les délégués des grévistes. Il promet, le 5 mars, le dépôt immédiat d'un projet de loi sur la socialisation et des déclarations expresses en ce qui concerne la reconnaissance des Conseils. Ceux-ci, comme organes de représentation des intérêts économiques seraient insérés et « ancrés » dans la Constitution.

Telles sont les dernières, mais efficaces manifestations des tendances extrémistes. Le régime exceptionnel qui a été pratiqué durant deux mois laissera ses traces dans la constitution définitive et un germe y sera déposé contenant en lui des possibilités indéfinies de transformations révolutionnaires. Mais le système des conseils, dans la forme et l'esprit où il est pratiqué en Russie, ne pouvait sans évolution se concilier avec le gouvernement parlementaire et la démocratie formelle. Ce sera la tâche du second Congrès des Conseils et de la Constituante de trouver un compromis.

La convocation de l'Assemblée n'a point amené la disparition des conseils. Les commissaires du peuple sont devenus des ministres, mais le « Zentralrat » continue à siéger et les conseils à s'agiter. Se considérant comme des organes de surveillance révolutionnaire, ces derniers demeurent en activité. Ils entendent que la Constitution légalise leur situation et les « ancre »

dans son mécanisme. Le 5 mars, ils obtiennent du gouvernement apeuré la convocation d'un second congrès des conseils où se décidera la forme définitive suivant laquelle ceux-ci fonctionneront au sein de la république parlementaire dont s'élabore présentement la charte.

Au second Congrès des Conseils deux thèses surtout s'affrontent. Celle de Daumig (1) et celle de Cohen (2). Le premier est le porte-parole des Indépendants, le second de l'aile gauche des majoritaires. Ceux-là selon l'exemple des Bolchevistes russes réclament pour les Conseils et leur Congrès l'intégralité du pouvoir et, suivant les principes posés par Lénine, dénie aux capitalistes et entrepreneurs tous droits à une représentation. Ils adoptent les vues de Marx quant à la possibilité permanente de révocation des représentants et quant à la constitution pyramidale de l'État. Leurs idées s'avèrent cependant originales sur trois points essentiels : égalité absolue du travail intellectuel et du labeur manuel ; séparation complète des organes politiques et économiques (3) création de conseils d'entreprises. Ces derniers existaient déjà dans le gouvernement des soviets mais ils n'étaient point considérés comme un rouage essentiel. Ici, au contraire, c'est de l'installation du premier échelon de la hiérarchie des assemblées au milieu de l'entreprise, sous l'immédiate surveillance du collège électoral, en constante relation avec les travailleurs et en situation d'être par eux rappelé aussitôt à l'ordre que dépend le succès et l'efficacité même de l'institution. L'exigence marxiste quant à l'exercice d'un étroit contrôle de self protection des électeurs

(1) Voir les deux journaux *Arbeiterrat* et *Rätezeitung* 91n(19).

(2) Voir les *Socialistische Monatshefte* (1919) ; der Aufbau — tract 10, Bund deutscher Gelehrten und Künstler. Les « Cahiers socialistes mensuels » sont l'organe des socialistes néo-révissionnistes. Dirigés par Joseph Bloch, un travailleur solitaire, ils comptent parmi leurs collaborateurs assidus quelques-uns des hommes dont le nom revient le plus fréquemment au cours de cette étude : Max Cohen, Julius Kaliski, August Müller, Rudolf Wissel.

(3) La Russie possède également un conseil économique dont la compétence pratique par suite de la confusion de l'exécutif et du législatif est très étendue, *Russische Gesetzsammlung* (1917). Lydia Bach dans : *Le droit et les institutions de la Russie Soviétique* (1923), retrace l'évolution de ce conseil. Aujourd'hui, celui-ci est « devenu, dit-elle, un ministère de l'industrie, dont le rôle semble destiné à être encore réduit avec le temps » par contre « avec le temps aussi le conseil du travail est devenu plus qu'une simple commission du conseil des commissaires du peuple » mais « ...la différenciation des fonctions entre l'organe de gouvernement et de législation économique et l'organe de gouvernement et de législation politique n'est pas encore nette et devra subir une longue évolution avant de devenir pratiquement effective ».

sur leurs élus est encore renforcée puisqu'un étage supplémentaire est créé au-dessous de la Commune, prévue en 1871 comme point initial.

Mais l'invocation verbale particulièrement intéressante comme amorçant l'adaptation ultérieure du système des Conseils, c'est la double représentation parallèle, politique et économique. Partout des conseils communaux de travailleurs contrôlant l'administration de la cité et des conseils ouvriers d'entreprise, contrôlant puis dirigeant les exploitations graduellement socialisées, s'élèvent deux pyramides qui passant par les conseils de district, de cercle, de province et de pays aboutissent au congrès des conseils d'une part, au conseil économique national de l'autre. De l'activité concertée de ces deux organes, doivent émaner les mesures destinées à maintenir et à élever le niveau général de la production tout en la faisant passer du régime d'exploitation privée à la socialisation.

La théorie des Indépendants justifiait le point de vue soutenu précédemment par le gouvernement de l'antinomie irréductible entre la république démocratique parlementaire et la république des conseils, mais cependant, par la distinction introduite entre politique et économie, les conceptions de Daumig semblaient d'elles-mêmes se prêter à une tentative de dissociation et d'adaptation. Déjà, dans ses négociations avec les ouvriers des districts charbonniers et usiniers du Brunswick (1) et de la Rhur (2), le gouvernement avait eu l'intention — du moins lui-même le prétend-il (3) — des promesses d'avenir qu'enfermait en lui le mouvement des conseils cessant d'être un procédé d'embrigadement révolutionnaire, devenir un principe d'organisation économique et sociale nouvelle.

Mais cette opinion opportuniste du cabinet était depuis longtemps la conviction mûrie d'intellectuels socialistes observant le problème plus en économistes qu'en politiciens. Ils l'avaient exprimée dans les « Sozialistische Monatshefte » par la plume de Max Cohen et de Julius Kaliski. Max Cohen, certes, n'était point suspect de bolchevisme. Rapporteur au premier Congrès des Conseils, il avait déposé et fait aboutir la fameuse

(1) 1^{er} février 1919.

(2) 18 janvier 1919.

(3) Exposé des motifs du projet d'article 34-a de la Constitution.

motion concluant à la réunion immédiate d'une Constituante, mais si pensait-il, le fondement de la République socialiste devait être la démocratie, on ne pouvait restreindre celle-ci à sa conception chétive, formelle et bourgeoise, où les individus sont seulement représentés en fonction de leur nombre et de leurs opinions. Le citoyen est aussi producteur, il occupera dans l'État une place en égard à son activité laborieuse. Cohen ainsi reprend et accentue le parallélisme des Indépendants et leur distinction entre le politique et l'économique. Toutefois, tandis que ceux-ci élevaient deux constructions pyramidales symétriques, le président du Zentralrat diversifie nettement les organismes. Dans l'ordre politique la représentation a trouvé sa forme définitive et *sui generis*, les institutions de la république parlementaire seront maintenues et confirmées. Au contraire en économie tout est à créer. On constituera donc des Chambres de Travail et des Conseils de production dans chacun des cadres administratifs : commune, cercle, province, région et nation. Les Chambres seront élues par les conseils de délégués désignés par les producteurs (y compris les directeurs d'entreprise) groupés par catégories et professions (1).

Max Cohen jette ainsi un pont entre le système parlementaire et celui des Conseils. Il concilie et juxtapose la représentation territoriale des opinions et la représentation professionnelle des intérêts. Il ouvre la voie des compromis de Weimar. Mais les assemblées qu'il prévoit, si elles sont à recrutement social et économique, n'en connaissent pas moins de l'ensemble des questions politiques. Elles constituent un instrument de collaboration des élites techniques et professionnelles pour la restauration des capacités productives de l'Allemagne et l'introduction de nouveaux modes d'organisation du travail. La Chambre Nationale du Travail fait songer à un Sénat d'ouvriers, de paysans, d'entrepreneurs, de syndicalistes constitué à côté d'une chambre basse — le Reichstag — et jouissant de droits analogues aux siens.

La théorie des « Cahiers Socialistes » forme ainsi une doctrine vraiment démocratique de la représentation professionnelle. Celle-ci libérée des fins tortueuses d'hégémonie que lui assignèrent les conservateurs ou les communistes, tend à une traduc-

(1) Voir aux Appendices le texte *in extenso* du projet Cohen-Kaliski-Büchel.

tion sincère de la vie économique et sociale. Elle ne prononce pas d'exclusion mais assure une rigoureuse parité. Elle résout d'une façon moderne et vivante le problème du bicaméralisme, si important à l'équilibre des républiques. Désormais toute étude s'inspirera d'elle peu ou prou, et y trouvera de solides points de départ et de réflexion. Cohen enfin donne à sa doctrine la base d'une philosophie sociale. Pour lui, les conseils se présentent comme l'expression organique de la solidarité sociale et de la démocratie industrielle puisqu'ils assureront à tous les degrés, contrôle, publicité, délibération, libre détermination. Considérant dans l'homme le producteur, c'est-à-dire l'être concret, vivant, formé et pétri par les réalités quotidiennes dans lesquelles il plonge et continuellement se meut, ils insèrent plus étroitement et plus sûrement l'individu dans la vie nationale qu'en le regardant comme un citoyen, simple unité numérique au sein d'un parti dépourvu de personnalité et d'originalité. Alors que la démocratie formelle invite celui-ci à se prononcer sur des intérêts généraux lointains et vagues, la démocratie sociale l'interroge sur l'objet immédiat de la profession : imprécision, incertitude, idéologie, d'une part, netteté, lucidité de l'autre.

La disgrâce présente et la déchéance du travailleur réside moins dans sa dépossession de ses instruments de labeur que dans l'horizon étroitement borné d'une vie en proie aux machines. Participer à la conduite de l'entreprise jusqu'ici sous l'exclusive direction de l'employeur renouvelle les relations intimes de l'ouvrier et de sa tâche. L'horizon borné de sa besogne spécialisée s'élargit et s'éclaire lorsqu'il est à même de remplacer celle-ci, ne serait-ce qu'en esprit dans l'ensemble du processus productif. Le voici à même de la mieux accomplir et de s'y satisfaire. Ainsi, l'intelligence recompose le travail que matériellement divise la machine et la joie de créer donne essor à nouveau aux vertus artisanes. Elle dissipe l'amertume et l'aigreur accumulées au cœur du prolétaire par l'accomplissement répété de gestes fastidieux et identiques. La rénovation spirituelle du travail manuel éveille dans l'ouvrier un agent d'autant plus ardent que plus conscient d'une production supérieure en qualité comme en quantité. En montant de Conseil en Conseil, le travailleur d'élite embrasse successivement les champs élargis de l'activité régionale et nationale.

Son ascension intellectuelle l'apparente à l'élévation sociale d'un entrepreneur heureux et fortuné.

* * *

Le second Congrès des Conseils approuva par 136 voix contre 55, le projet Cohen-Kaliski-Büchel. En vérité ce vote impressionna peu le gouvernement et l'Assemblée dont le pouvoir était définitivement raffermi. Plaisante réunion en effet, que ce Congrès convoqué par une autorité incertaine — élu sans règle précise ni contrôle sérieux et qui joua avec un imperturbable sérieux le parlement souverain ! Ouverte le 8 avril, la session était close le 14 au milieu de l'indifférence générale. Il ne devait plus être réuni de nouveaux Congrès. On en avait bien fini avec le gouvernement des Conseils.

CHAPITRE IV

Le Compromis de Weimar.

L'Assemblée durant le même temps est à l'œuvre.

Cinq mois de travaux divisés en trois phases de très inégale durée seront nécessaires pour rédiger et voter la nouvelle Constitution. Du 4 mars au 2 juin 1919 se déroulera la période essentielle, lorsqu'après les cinq séances plénières où les chefs de parti ont exposé leurs vues sur l'ensemble des problèmes, la huitième commission au cours de quarante-deux réunions jettera les bases définitives de l'œuvre weimarienne. Au début de juillet, le débat public s'ouvre enfin, il s'achève par les trois séances de troisième lecture le 31 du même mois (1).

* * *

Le futur article 165, d'abord dénommé 34, a qui règle de la représentation professionnelle ne figurait point dans le projet gouvernemental primitif. C'est l'intervention extérieure et violente des grévistes qui l'a imposé. L'engagement pris alors par le Cabinet ne liait point l'Assemblée, ainsi que Preuss le fera remarquer, mais le texte évasif, signé par Giesberts, s'accordait trop aux tendances générales pour qu'il fut abandonné, si improbable qu'ait été le risque d'ouvrir une nouvelle crise. Pour des principes et sur des motifs divers et même contradictoires, ainsi qu'on le verra, une majorité se forme consciente de l'insuffisance technique d'une représentation exclusivement politique eu égard aux problèmes de reconstitution et de socialisation.

Mais de cette incertitude intellectuelle où ils naissent, les textes porteront la marque. Les Conseils sont beaucoup plus

(1) Stenographische Berichte der Nationalversammlung (1919). Séances plénières et huitième commission.

juxtaposés qu'incorporés à la Constitution. Le Conseil National Economique est un organe du Reich, il eût donc dû, en bonne logique, figurer comme cinquième section de la première partie de la Constitution où il n'est même pas nommé. Il vient seulement décrit en conclusion des « droits fondamentaux », expression malheureuse pour désigner cette sorte de programme d'avenir du Reich, qui demeure dans l'ensemble de l'œuvre weimarienne comme une sorte de maquette d'un grandiose édifice inachevé flanquant une modeste et plus confortable demeure « de style Biedermeier » (1).

La « Déclaration » est l'ouvrage personnel de l'Assemblée. Son texte, riche en compromis, voire en contradictions, porte la marque des collaborations hétérogènes. Naumann avait rêvé d'en faire la synthèse du droit ancien et du droit nouveau, des pensées de l'Occident et des espoirs de l'Orient. Thème brillant à discours académique, que d'ailleurs tint l'illustre pasteur (2), mais tâche bien difficile pour une Assemblée pressée d'en finir et incertaine sur les futurs destins nationaux, celle-ci demeure seulement ébauchée, comme on le verra plus loin.

Le Conseil Economique constitué dans cette ambiance est le fruit de transactions et de moyennes : l'ultime concession à de périlleuses tendances pour les uns, l'ébauche et la promesse d'institutions nouvelles pour les autres, un retour à Bismarck et aux traditions conservatrices pour les troisièmes. Il forme compromis comme toutes les dispositions essentielles de la Charte du 11 août 1919, où se concilient parfois, se juxtaposent souvent les tendances irréductibles : fédéralisme et centralisation, parlementarisme et autorité présidentielle, liberté religieuse et confessionnalité de l'école, rôle personnel du chancelier et collégialité ministérielle, propriété individuelle et socialisation, égalité du patronat et du prolétariat...

Que vaudra à la pratique cet effort de synthèse hégélienne ? L'avenir le dira. A Weimar en tous cas, on se félicite que la Constitution soit « le résultat collectif du labeur accompli par toutes les fractions représentées dans l'Assemblée et la Nation allemande (3) ».

(1) Walther Rathenau : *Autonome Wirtschaft* (1920).

(2) Séance de la 8^e commission, 31 mars 1919.

(3) C. Haussmann, Assemblée Nationale, 44^e séance. Haussmann démocrate est président de la 8^e commission chargée d'étudier le projet gouvernemental et de préparer le texte définitif de la Constitution.



Devant l'une et l'autre, le problème se pose tour à tour sous deux aspects très différents, sous son angle politique d'abord — convient-il de juxtaposer au Reichstag une chambre haute professionnelle ? — du point de vue économique ensuite — quels seront les organes de la démocratie industrielle dont on vient de tracer le programme ?

A la question mono ou bicaméralisme, le projet transactionnel du gouvernement répond en proposant une seule assemblée dont les pouvoirs s'équilibreront par le jeu de l'autorité présidentielle, du Conseil National et du referendum populaire. Pour rédiger la première partie de la Constitution, l'Assemblée a un guide qui peu à peu lui impose ses conceptions d'ensemble et sa philosophie de l'état populaire. Vis-à-vis du concept de représentation professionnelle, Preuss hésite et se réserve. Visiblement cette question ne l'intéresse pas. Il y voit d'inquiétantes survivances de ce système autocratique qui s'accommodait si bien des assemblées de classe. Il surprend comme une secrète connivence entre l'extrême droite et l'extrême gauche qui n'est point la conséquence d'une manœuvre tactique mais bien d'une commune hostilité vis-à-vis des institutions démocratiques. Le secrétaire d'Etat toutefois défend mollement son point de vue et laisse au ministre sans portefeuille David, le soin de renouveler l'engagement du gouvernement d'assurer sur la législation l'influence des organisations ouvrières. Mais celle-ci ne saurait sans péril s'imposer directement. Elle ne se manifesterait donc que par voie de conseils aux organes dépositaires de la volonté nationale.



Pour ou contre cette thèse, les partis tour à tour viennent témoigner et expliquer leur attitude. Six fractions se divisent l'Assemblée, trois siègent dans l'opposition de gauche — Socialistes-Indépendants — ou de droite Nationalistes et Populistes, trois soutiennent le gouvernement — Centre, Démocrates, Socialistes-Majoritaires.

On connaît le point de vue des Indépendants. Colin reprend devant l'Assemblée et la commission l'exposé de Däumig, mais

dans ses conclusions pratiques il se rapproche beaucoup de Max Cohen. Les Conseils semblent définitivement condamnés dans le domaine politique, il n'essaie plus de les sauver et tous ses efforts tendent à doter les organismes ouvriers et économiques d'un droit de veto sur la législation et l'administration du Reich et des Pays (1).

La droite fait preuve d'un même opportunisme. Elle ne peut songer à supplanter le Reichstag par la création d'une chambre professionnelle suivant l'antique leçon romantique et conservatrice (2) mais tout au moins elle voudrait compenser la propension de l'assemblée populaire aux pratiques démagogiques par la constitution d'un Parlement professionnel où les élites — entendez les grand propriétaires fonciers — auraient une influence prédominante. Delbrück comme Cohen aussi songe à un Sénat de techniciens et de producteurs ou fédéralisme territorial du Reichsrat et fédéralisme économique du Reichswirtschaftsrat viendraient s'absorber et se confondre.

Les populistes, qui constituent le centre droit sont partisans d'un parlement économique qui soustraira les problèmes industriels à l'action brouillonne d'une assemblée politique socialisante et incompetente. Dans ses discours à la Constituante et surtout au cours de ses conférences dans les milieux industriels, Stresemann insiste longuement sur la séparation nécessaire de l'économie et de la politique comme sur l'indis-

(1) Discours de Henke lors de la première lecture, de Kocnen à la seconde lecture, de Cohn à la troisième. Ce dernier déclare : Que crée-t-on d'exceptionnel en ancrant les conseils dans la Constitution ? Rien... Tous les groupes professionnels n'ont-ils pas depuis longtemps leur représentation ?... Il est vrai que les travailleurs en reçoivent une. Mais est-ce là un réel progrès ? Puisqu'on ne donne au Conseil économique du Reich aucun pouvoir législatif immédiat, quelle influence les conseils auront-ils ? Nous ne sortons pas de la démocratie bourgeoise... La législation sociale après la loi contre les socialistes ! Du pain sucré après le fouet ! Votre fameux ancrage n'est que poudre jetée aux yeux du prolétariat... Dans une république des Conseils digne de ce nom ceux-là même qui font les lois en assureraient l'exécution... La vraie démocratie ce n'est pas le suffrage universel qui la donne, mais la dictature du prolétariat au sens large et modéré du terme. Ces théories intermédiaires entre le soviétisme russe et la démocratie sociale des majoritaires avaient été fixées dans leurs grandes lignes par le second congrès des Indépendants (2-6 mars 1919).

(2) Et suivant son programme, cf. *Handbuch der Politik* (1921), tome III.

Proposition Delbrück et Heintze concernant la création d'une première Chambre. Le système des conseils, dit Delbrück, n'est-il pas un contrepoids utile au parlementarisme exclusif ? Ne consacre-t-il pas cette autonomie administrative chère aux Steins, aux Hardenberg, aux Humbolt ? Malgré ses origines russes assez suspectes, il peut fournir la base d'une Chambre professionnelle. Cf. Congrès du D. N. V. du 5 juin 1919.

pensable collaboration de toutes les forces actives. Bref, il poursuit une solution productiviste telle que Cohen encore l'avait ébauchée (1).

Intellectuellement, on eût attendu du Centre qu'il se plaçât au premier rang des protagonistes de la représentation professionnelle. D'origines romantiques et conservatrices voire féodales, de nombreux écrivains et sociologues, ses précurseurs ou ses membres, avaient nettement pris position. C'est un Ferdinand de Baader (2) qui demande, en 1835, une représentation ouvrière pourvue du droit de faire entendre ses réclamations et d'apporter ses requêtes dans les assemblées de Classes. C'est un Peter Reichensperger (3) qui au Parlement de Francfort postule une représentation ouvrière, c'est un Ferdinand Walter (4), un Jarcke (5) ou un Constantin Frantz (6) qui mettent en relief l'heureuse conséquence d'une participation des corporations à la vie de l'État lorsqu'elles sont pénétrées du sens de la hiérarchie et de la solidarité sociales comme de l'honneur professionnel. Les mêmes pensées se retrouvent chez Vogelsang (7), chez Aloys de Lichtenstein (8), chez Schlossemer-Alst (9). Elles sont exprimées aussi publiquement par les chefs politiques Mallinckrodt, de Loe et Windthorst (10) lui-même qui affirme : « Personnellement je ne crains point de déclarer que s'il était possible de posséder un système électoral vieil allemand organisé par classes, ce serait le meilleur. »

Avec un sens plus averti des conditions sociales nouvelles, Hitze ajoutera : « le régime corporatif nous donnera le seul

(1) Proposition Stresemann d'un parlement économique à voix consultative et pouvoir délibératif. Les conseils économiques, déclare le leader populiste peuvent assurer le relèvement de l'Allemagne. On doit maintenir le système des commissions mixtes (cf. chapitre VIII). Le Volkspartei compte dans son sein le directeur général Vögler, l'un des artisans des grands accords paritaires. Le parti poursuit la libération de l'économie de toute influence politique (cf. *Handbuch der Politik* (1921), tome III).

(2) *Sämliche Werke*, édité en 1851-1860. Voir *Staatslexikon der Görresgesellschaft*.

(3) Comptes rendus sténographiques, édition Wigand, tome VII.

(4) *Naturrecht und Politik* (1863).

(5) *Prinzipienfragen* (1859).

(6) *Vorschule der Physiologie des Staates* (1857) ; *Naturleben der Staates* (1870).

(7) *Christliche Monatshefte für Sozialreform*, Vienne, cf. *Sozialen Lehren der Freiherr K. von Vogelsang*, par W. Klopp (1894) ; *Die Soziale Frage der Gegenwart*, par Schindler (1908).

(8) *Ein Sozialpolitischer Programm ; das Neue Reich* (1919).

(9) Contribution à l'enquête de l'Association catholique (1890-1900).

(10) Comptes rendus sténographiques Reichstag (1873).

système électoral conciliant le système censitaire et le suffrage universel. Il ne sera pas moins démocratique que ce dernier, n'offrira pas moins de garanties que le premier. Ainsi seulement les ouvriers pourront avoir des représentants propres et la voie sera ouverte aux transformations de l'avenir » (1).

Mais pratiquement en 1919, le Centre qui avait admirablement su tirer parti de la discipline de ses adhérents jouissait d'une situation parlementaire exceptionnelle. Élément indispensable à la majorité, il ne pouvait que perdre à une diminution des attributions du futur Reichstag au profit d'une assemblée professionnelle de tendances incertaines, sans doute extrêmes, socialistes ou conservatrices. L'opportunisme des dirigeants laisse donc sommeiller les conceptions doctrinales. Cependant les forces de l'aile gauche du parti (2) sont constituées par des syndicalistes (3) volontiers socialisants dans le domaine économique — témoins les déclarations d'un Brauns, d'un Imbusch ou d'un Joos en matière de socialisation ou de fiscalité. Chez eux, les problèmes corporatifs tendent à supplanter les préoccupations confessionnelles et scolaires. Mais à Weimar on dispute encore sur les articles 136 à 151 qui régleront les questions religieuses et, lors de la discussion des Droits fondamentaux, le Centre par l'organe de Beyerlé concentrera sur celles-ci toute son attention se ralliant, quant à l'organisation des Conseils, aux principes posés par Giesberts l'un des siens, lors de l'accord du 5 mars et aux conséquences qu'en tireront Wissel et Sinzheimer.

Chez les Démocrates, la confusion est complète. La fraction peu homogène a recueilli dans son sein la plupart des éléments hostiles à l'ancien régime qui n'étaient ni socialistes ni catholiques. Son noyau est manifestement hostile à la représentation professionnelle. La démocratie formelle lui suffit que la démocratie dite réelle entraverait et compromettrait infailliblement. Mais tel n'est point l'opinion de son président Friedrich Naumann, fondateur et ancien chef du Parti chrétien social aujourd'hui dissout, dont le programme (4) préconisait la

(1) *Kapital und Arbeit und die Reorganisation der Gesellschaft* (1880).

(2) Giesberts : *Deutsche Allgemeine Zeitung*, 29 avril 1919 ; Joos : *Westdeutsche Arbeiterzeitung*, 18 avril 1919.

(3) *Denkschrift der Gewerkschaft Eisenbahner und Staatsbediensteter* (1919) Résolution du bureau des syndicats chrétiens, 28, 29 mars 1919.

(4) Salomon : *Die deutsche Parteiprogramme* (1907).

constitution corporative du peuple et le transfert des droits politiques aux associations professionnelles, instrument de transformation du régime social. Walter Schücking, l'un des juristes les plus déliés du parti, tient pour une Chambre Sociale. Surtout, le parlement économique connaît la faveur d'un petit groupe d'écrivains, de publicistes novateurs que d'étroites affinités intellectuelles et une collaboration commune à la *Gazette de Voos* rapprochent du néo-révisionnisme des « Cahiers Socialistes mensuels ». Prompts à discerner l'aspect économique des problèmes, ils soulignent l'illogisme manifeste qu'il y aurait à prétendre imposer à l'Allemagne les institutions démodées des principautés agricoles de 1850. Un projet de chambre des producteurs trouve l'accueil des milieux financiers qui dans le capitalisme représentent les facultés de souplesse et d'adaptation tandis que l'industrie accuse des tendances marquées à la conservation et à l'autorité. En 1919, on est encore incertain sur le proche avenir et les moyens d'endiguer le sowietisme, d'où une prédisposition générale à accepter socialisation et conseils pour en guider de l'intérieur l'évolution. Ce n'est d'ailleurs point là manifestation d'esprits timorés, ni tentative pour circonscrire un péril mais plutôt tendance germanique à la synthèse. Comme Naumann, Rathenau préconise l'utilisation du bolchevisme : « De Russie, écrit-il, viennent deux courants : l'un est le souffle froid de la vengeance et de la destruction, l'autre le vent chaud des pensées radicales. Ce ne sont point les conséquences extrêmes de l'idée des conseils mais son élasticité interne et sa plasticité organique qui nous intéressent (1) ». Dans sa majorité le parti démocrate ne s'en prononce pas moins contre les Conseils et Koch attire à l'Assemblée l'attention de ses collègues sur les problèmes quasi insolubles que soulèverait leur établissement. Par la voix d'Erkelenz, secrétaire général des syndicats Hirsch-Dunker, la fraction se ralliera cependant en définitive au point de vue gouvernemental (2).

Celui-ci avait été exposé au second congrès des Conseils et

(1) *Demokratische Entwicklung*, une conférence 1920 (1923)

(2) Le système des Conseils n'est qu'un début, pense Erkelenz, mais il n'a rien de commun avec la révolte de la rue ou la révolution brutale. Les conseils ne peuvent remplacer ni le parlement ni l'administration, mais seulement compléter la démocratie formelle. L'État se décharge sur les organisations paritaires d'une partie de son ancienne politique sociale.

précisé à la Constituante par Rudolf Wissel. Le ministre de l'Economie Nationale, issu lui aussi du cercle des « Cahiers Socialistes » emprunte également beaucoup à Cohen mais il s'en sépare absolument quant aux attributions politiques et législatives qu'il dénie de la façon la plus formelle à la représentation professionnelle. Le président du Zentralrat voulait une chambre économique, le gouvernement n'accepte qu'un conseil à compétence limitée. Il se trouve soutenu sur ce point par les socialistes ministériels dont Sinzheimer leur porte-parole à l'Assemblée Nationale et au Congrès du parti majoritaire est encore le rapporteur officiel de la commission, le véritable auteur du compromis.

Devant celle-ci, il écarte d'abord prestement la solution des Indépendants qui ne tend à rien moins qu'à l'application lente et douce, mais sournoise et perfide du système russe. Le vrai socialisme doit conserver et consacrer la démocratie formelle politique et parlementaire, instrument indispensable d'une transformation organique et évolutive de l'ordre social, mais la démocratie réelle doit venir la compléter où les forces professionnelles s'emploieront à la cogestion des affaires publiques. Il y aura deux hiérarchies d'organes parallèles, les assemblées politiques et les Conseils. Jusqu'ici toutes les affirmations et principes rappellent étrangement les idées de Max Cohen, de Julius Kaliski, mais voici où Sinzheimer s'efforce hardiment d'incorporer au plan des intellectuels majoritaires, les sowiets de Däumig. Les Conseils affecteront deux formes : il y aura des Conseils de Travailleurs et des Conseils économiques. Les premiers défendront les intérêts de classe des ouvriers — ils sont le legs marxiste et constituent le véritable ancrage promis le 5 mars 1919. — Les seconds connaîtront des intérêts de la production en général et réaliseront une collaboration constante entre employeurs et employés — c'est là le fruit du révisionnisme productiviste et l'intégration de l'organisation professionnelle dans la Constitution.

Seulement les concessions de Sinzheimer à Cohen et Däumig n'atteignent guère que la forme. Il multiplie les assemblées mais restreint simultanément leurs pouvoirs. Au sommet, Conseil économique national et Conseil ouvrier national cessent d'être des organes politiques. Ils n'auront plus que des compétences sociales et économiques. Toutefois le Reichs-

tag devra obligatoirement entendre ou consulter le premier. Un partage plus complet des pouvoirs est rejeté comme tendant à alourdir et à entraver l'œuvre législative, à compromettre l'action démocratique.

Les Conseils d'ailleurs, ont devant eux une tâche immense. Ils doivent organiser l'Economie Collective par le groupement horizontal et vertical des entreprises, réaliser un système autonome de production intensive avec le minimum de frais que l'Etat se contentera de contrôler et de sanctionner légalement. Ce sera la véritable socialisation.



En dernière analyse, l'activité de l'Assemblée, à la suite de Wissel et de Sinzheimer, s'emploie à transposer les Conseils sur le terrain économique. Elle rejette ainsi le texte qui les concerne, de la partie réservée aux pouvoirs publics, au chapitre consacré à la vie économique. Une telle décision, du point de vue juridique entraîne de graves conséquences sur lesquelles on insistera plus loin, mais considérée sous l'angle intellectuel cette attitude ne paraît point dépourvue de fondements et offre en tous cas matière à remarques importantes.

Par le vote des quatorze derniers articles de son œuvre, la Constituante a comme justifié la proclamation de Scheidemann. La république allemande est tout à la fois démocratique dans ses institutions et socialiste dans ses buts, si l'on veut bien entendre ce mot dans un sens large et dépourvu de rigueur dogmatique.

C'est dans le même sens large que la révolution de novembre a été un mouvement socialiste et si le marxisme a clairement manifesté son impuissance durant les trois mois où il occupa seul le pouvoir, à Weimar le courant socialisant ne coule point affaibli. La grande masse des suffrages se divise en deux parties, majoritaires d'un côté, démocrates et centristes de l'autre, mais presque tous les élus communient dans un même socialisme romantique qui, avec le désir de la paix et l'orientation, républicaine soude et cimente la coalition ministérielle. Il influence encore à des degrés divers toutes les sphères politi-

ques, au delà même des groupes moyens. C'est une atmosphère, une ambiance dans laquelle se meuvent les tenants de théories dissemblables et qui les pénètre à leur insu. Ce socialisme vécu n'a point la rigueur du socialisme pensé. Il se contente d'affirmer la prédominance du social sur l'individuel. S'il devait préciser ses tendances économiques, sans doute s'apparenterait-il au coopératisme fabien, au syndicalisme de guilde, au mutualisme proudhonien, quoiqu'en dépit de ces comparaisons étrangères, il ne soit profondément indigène. Durant le printemps de 1919, ce qui revit, outre-Rhin, c'est l'esprit de la démocratie industrielle de 1848 dont Karl Marlo — le Kaliski d'alors — a si complètement dégagé les tendances. Vraiment Winkelblech s'affirme dans son « Système d'économie mondiale » (1) comme l'authentique précurseur des Weimariens. Les aphorismes que ceux-ci ont inscrits dans les dernières pages de leur œuvre reposent tantôt en genèse et se développent tantôt en termes nuancés et précis dans les écrits du maître de Cassel. Concept social de la propriété, droit au travail, rôle des classes moyennes, fédéralisme industriel, autant d'éléments empruntés au théoricien du *Pampolisme* et que reprend la déclaration du 11 août 1919. Celle-ci, plus qu'une affirmation de liberté, est une manifestation de solidarité sociale. Les droits individuels, admis en somme comme des règles éprouvées de la vie collective et consacrés par là-même, perdent tout caractère absolu et permanent au profit de la société. Celle-ci, en échange, se reconnaît comme tenue d'un certain nombre d'obligations morales et matérielles vis-à-vis de ses membres et spécialement des plus faibles.

La liberté non seulement est soumise aux requêtes de l'ordre public (2) comme précédemment, mais désormais limitée encore par des devoirs sociaux qu'il appartient à l'Etat de définir et de sanctionner. L'activité des individus s'emploiera obligatoirement avec utilité (4). En contre-partie, le travail est reconnu comme une propriété de nature éminente dont la jouissance ne saurait être confondue avec l'aliénation d'une mar-

(1) Karl Marlo, *System der Weltökonomie*, paru en fascicules de 1850 à 1865, a été réédité en 1885. Voir Alex, *L'œuvre économique de Karl Marlo*, 1898.

(2) Article 152 de la Constitution du 11 août 1919.

(3) Article 151.

(4) Article 163.

chandise quelconque (1). Manuel ou intellectuel (2), celui-ci est un droit que sanctionne éventuellement le paiement d'une indemnité de chômage (3) et qu'entoure, de particulières sauvegardes, la législation interne (4) et internationale (5).

La propriété privée reçoit également la garantie de la constitution moins comme source de droits que de devoirs (6). Le détenteur doit exploiter les biens dont il dispose (7) et une accumulation exagérée de richesses entre les mains de quelques-uns, en particulier, par des profits usuraires désormais prohibés (8) constitutionnellement ne doit point compromettre les droits de tous les individus à mener une vie pleinement humaine. Ainsi, par exemple, les fidéicommissaires seront-ils partagés (9) tandis qu'on s'efforcera d'attribuer à chaque Allemand une maison avec un petit domaine familial (10) et de maintenir une classe moyenne indépendante (11).

Sur tous biens d'ailleurs la société étend un droit éventuel de propriété. Elle se réserve de frapper l'héritage (12) et de socialiser les entreprises qui en sont susceptibles (13). Cette transformation, la plus grave de toutes, s'accomplira selon les formules posées par la loi du 23 mars 1919, incorporée à l'article 156.

On aboutit ainsi à un système d'économie polymorphe, semi-socialisée où pourront coexister les formes les plus diverses de propriété et d'entreprises : gestion et propriété directes de l'Etat, cartellisation obligatoire et publique, municipalisation, coopératives, petits métiers, etc. Il n'y a point là les traits d'une solution bien radicale et l'on pourrait dire qu'en fait en 1919 la plupart des dispositions codifiées à Weimar se retrouvent à quelques degrés épars dans les lois, les pratiques jurisprudentielles et les coutumes de la majorité des Etats

(1) Article 157.

(2) Article 158.

(3) Article 163.

(4) Articles 159 et 161.

(5) Article 162.

(6) Article 153.

(7) Article 155.

(8) Article 152.

(9) Article 155.

(10) *Ibidem*.

(11) Article 164.

(12) Article 154.

(13) Article 156.

modernes. Cependant dans la déclaration des « droits et devoirs des Allemands », on trouve une inspiration toute nouvelle, essentiellement différente de celle des textes révolutionnaires français (1) ou de leurs imitations. On bâtit sur une base différente et l'axiome original que l'on pose consacre le primat du social sur l'individuel.

* * *

Aussi y a-t-il, dans l'ensemble formé par la Constitution du 11 août 1919, un paradoxe latent. Les institutions publiques d'une république socialisante, si démocratique et si éclectique qu'en soient leurs lettres, n'en ont pas moins été bâties sur le patron des organes d'un royaume agricole, à la mesure de celui-ci et de son droit individuel périmé.

La plus courte logique exige l'adaptation des institutions à leur fonction et conjointement à la fixation des tâches incombant à l'activité du gouvernement; doivent en même temps être déterminés le nombre et la structure de ses essentiels rouages. Ainsi l'interventionnisme économique ou social présente-t-il avec la représentation professionnelle une corrélation étroite, historique autant que rationnelle. Si la liaison échappe à un grand nombre de théoriciens de l'une ou l'autre doctrine, il n'en est pas moins vrai que tout mouvement qui sape le libéralisme, à quelque source éthique ou esthétique qu'il s'abreuve, conspire à donner au suffrage une expression organique.

Ayant ainsi démesurément élargi la tâche des gouvernements à venir, les membres de l'Assemblée nationale se sont tenu ce simple raisonnement qu'il serait opportun d'assurer aux ministres et au parlement, investis de besognes économiques et sociales, le conseil et la collaboration des intéressés. Dans ce sens et sous cette forme « l'ancrage » promis le 5 mars 1919 ne pouvait être discuté par personne puisque, pour réserver la liberté des pouvoirs publics, il était convenu que les

(1) Le préambule de la Constitution française du 4 novembre 1848 présente certaines analogies (cf. en particulier l'article 13) avec l'œuvre weimarienne. Comme le chancelier Wirth le dira au second anniversaire du 11 août 1919, celle-ci est d'inspiration quarante-huitième.

délibérations des organes professionnels présenteraient un caractère exclusivement consultatif.

On juxtapose, en somme, aux institutions de l'Etat libéral des organes sociaux et économiques à compétence et influence limitées. C'est là non seulement de l'aspect politique, mais sous l'angle intellectuel, demeurer dans le domaine des compromis opportunistes. L'attitude de la droite le montre bien qui, à Weimar, ne défend point un libéralisme théorique auquel le prussianisme s'oppose mais qui, acceptant l'interventionnisme constitutionnel comme un pis-aller, compte en quelque manière le neutraliser par la représentation des intérêts qu'elle défend avec vigueur.

Il y a beaucoup plus de profonde logique dans les revendications géminées des Indépendants réclamant conjointement l'établissement des Conseils et la socialisation. S'ils considéraient ceux-ci comme des organes de classe et préparaient dans leur hâtive présomption « la socialisation de la misère », ils marquaient néanmoins avec force qu'à nouvel Etat convenaient aussi de nouveaux organes. La Constituante recueille et approfondit tout en la trahissant cette pensée des grévistes et après avoir exclu les conseils du terrain politique, les établit dans le domaine économique comme organe de la socialisation. A la revendication populaire, socialisation et conseils, l'assemblée substitue la formule, la socialisation par les conseils. Ainsi, tout à la fois, semble-t-elle donner une solution à ses promesses de l'hier, et déchiffrer l'énigme marxiste.

* * *

Les paroles de Sinzheimer que l'on a analysées plus haut sonnent comme une invite aux députés à ne point laisser leur œuvre inachevée et à sortir audacieusement des chemins frayés. Ils devront poser et résoudre clairement le problème d'une seconde Constitution parallèle à la première. A côté de la constitution politique, une constitution économique est attendue de leurs travaux.

Partie suite des circonstances, partie impuissance intellectuelle, l'Assemblée ne réalise, dans l'article 165, qu'une ébauche maladroite de celle-ci. Mais avant de se cristalliser le compromis a donné lieu à rapports, mémoires, controverses et

débats. Leur examen paraît nécessaire aussi bien pour éclairer la demi-pénombre où demeurent les textes effectivement votés que pour indiquer certaines orientations auxquelles le cours des événements politiques rendra peut-être quelque jour la faveur.

Les amendements et les additions ont empâté les contours de la Constitution économique, cependant si l'on écarte certaines mesures de législation sociale directement transposées du programme d'Erfurt et les paragraphes visant la petite propriété ou la classe moyenne indépendante, on s'aperçoit que outre l'influence diffuse de l'ambiance socialisante, les constituants ont subi celle plus directe de certains écrits et de certains hommes. Sous-jacentes aux articles 164 à 165, se manifestent les inspirations d'une doctrine dont il convient d'examiner d'autant plus près les tenants et les directives que deux de ses chefs devaient effectivement diriger le travail constitutionnel.

Le 15 février 1919, à la formation du cabinet Scheidemann, l'Office Economique National, jusqu'alors géré par Auguste Muller, est érigé en ministère et ce portefeuille attribué à Rudolf Wissel qui choisit comme sous-secrétaire d'Etat Wichard von Möllendorff (1).

(1) Wichard de Möllendorff, ancien ingénieur de l'A. E. G., professeur à l'Institut technique de Hanovre, collaborateur de Walther Rathenau à la Section de guerre des matières premières, conseiller technique de la Wumba (Waffen Und Munitionen Beschaffungs Amt) sous-secrétaire d'Etat de l'Economie nationale du 15 février au 15 juillet 1919 dans les cabinets Scheidemann et Bauer semble avoir été le véritable initiateur de la politique de guerre des matières premières (voir correspondance de Rathenau et Möllendorff, *die Post*, 17 janvier 1920).

En tous cas le choix du nom de l'école et son premier manifeste lui dont dus (*Deutsche Gemeinwirtschaft*, 1917).

Les vues des théoriciens de l'Economie collective ont été répandues surtout par les écrits de Walther Rathenau (voir aux appendices la bibliographie complète) dont le talent littéraire, la vaste culture philosophique, et surtout la notoriété de la rapide et tragique carrière politique eurent sur l'expansion de ses vues économiques la plus large influence.

Sans doute l'école de l'Economie collective ne constitue pas une équipe homogène. Mais les divergences sont de détail et les rivalités de personne (cf. W. von Möllendorff, *Zur Geschichte der Planwirtschaft, Recht und Wirtschaft*, janvier 1920). On peut cependant distinguer quatre courants : tendance néo-révisionniste des Sozialistische Monatshefte (voir ci-dessus chapitre III), rameau démocrate (Rathenau, Andréas, Georg Bernhard, directeur de la *Vossische Zeitung* et de la revue financière *Plutus*), branche centriste (Erzberger, *Kritischer Solidarismus*, 1920.— Ce qu'ils nomment ainsi, dit Wissel, nous l'appelons Economie collective. (Wissel *die Glocke*, juin 1920), mouvement de droite (ces vues trouvent, théoriquement tout au moins des adeptes dans les milieux nationalistes et conservateurs. Cf. Oswald

L'école pose en principe que l'économie, suivant le mot fameux de Walther Rathenau, habituel exergue des exposés de ses disciples, n'est point une affaire individuelle, mais une chose sociale. Aujourd'hui par suite de la double densité croissante de la population et des besoins, un droit individuel ne peut être exercé absolument sans immédiat abus. Ce principe directeur coïncide avec l'idée maîtresse de la constitution économique qu'on a déjà analysée. Mais les conclusions vont plus loin et que l'économie soit mise au service de l'intérêt général, c'est là un point seulement du programme. Elle doit encore être organisée selon un plan et contrôlée socialement (1) de façon à éviter tout gaspillage de forces humaines et de matières premières. En supprimant ceux-ci on élèvera le niveau de vie des classes laborieuses, on sauvera l'Allemagne de la débâcle économique et l'on permettra encore à celle-ci d'accomplir les prestations gigantesques auxquelles veut la contraindre le décret de Versailles. Principe et opportunité s'accordent pour exiger le contrôle de la production, de la répartition et de la circulation des biens comme pendant les hostilités. « Une défaite, dit Wissel, notre génération ne sait pas ce que cela veut dire, elle en fera la terrible expérience (1). »

Les théories de l'économie collective constituent en quelque manière une philosophie du système obsidional, mais alors que l'économie de guerre (2) et de contraintes s'est créée au jour le jour et enlisée dans la bureaucratie, celle-ci, tout au contraire, obéit à une pensée directrice et suit un plan d'en-

Spengler, *Preussentum und Sozialismus* (1920) et *Untergang der Abendlandes* (1922). La presse du même parti fait bon accueil aux études de Möllendorff qui d'ailleurs se déclare « a-politique » et se place sous le patronage du vieux Fritz, de Fichte, de Stein, de List, de Bismarck (*von Einst zu Einst*, 1917). On qualifie son œuvre de prussienne, chrétienne et conservatrice. Tel était d'ailleurs le jugement porté naguère par Schmoller sur l'œuvre de Rathenau (Schmoller : *Jahrbuch*, 41^e année 1917).

(1) Wissel, *Praktische Wirtschaftspolitik* (1920).

(2) L'économie de guerre aurait déjà dû provoquer la formation d'un Reichswirtschaftsrat selon le point de vue de W. von Möllendorff. Trois fois, écrit-il en septembre 1918 (*Vossische Zeitung*), l'occasion propice pour la création d'un Conseil Economique national a été manqué : en 1914, lors de la constitution de la section des matières premières avec Rathenau ; au printemps 1916, lors de l'établissement du « Commissariat Impérial pour la période de transition dirigée par le Dr Stahmer ; enfin durant les derniers mois de 1917, à l'érection de l'Office économique du Reich sous la direction du docteur Schwander puis de von Stein. Möllendorff semble considérer le C. E. N. comme un organe administratif et non comme un parlement légiférant.

semble (1). Elle tend non à l'expropriation mais à l'organisation, non à l'étatisation, mais à la self-administration, à l'intérieur de larges limites que fixe la loi.

En vertu des prémisses ci-dessus posées, de la subordination des droits individuels aux intérêts sociaux, c'est à la collectivité investie d'un domaine éminent sur les diverses industries qu'il appartient de donner des directives à la production et de bénéficier de celle-ci. Mais il convient de distinguer entre collectivité et Etat. Si l'autorité publique joue un rôle essentiel dans l'économie nouvelle où elle assure la prédominance des besoins généraux sur les vues particulières, elle ne remplit point sa mission par l'intermédiaire de ses institutions politiques, car dans l'ordre qui s'établit est répudiée toute uniformité dans la transformation comme tout étatisme bureaucratique. La collectivité agira par organes spéciaux. La corporation industrielle, agricole ou commerciale, exercera les droits de direction et de propriété de la société économique. Quelle que soit l'entreprise en cause, celle-ci ne relèvera, en dernière analyse, ni d'un propriétaire, ni d'un groupement d'actionnaires ou de commanditaires, ni de l'Etat lui-même, mais de la communauté professionnelle.

Ramenées à leur schéma essentiel, les mesures préconisées pour le passage de l'économie ouverte à l'économie collective se résument en une cartellisation généralisée et publique contrôlée par l'Etat, ainsi qu'il est prévu à l'article 156 de la Constitution. «Le Reich, en cas de besoins pressants, peut, aux fins d'économie collective, fédérer par une loi sur la base de l'autonomie des entreprises et sociétés économiques dans le but d'assurer la collaboration de tous les éléments de la production, de faire participer à l'administration les patrons et les ouvriers et de régler d'après les principes de l'économie collective, la production, la création, la distribution, l'emploi, les prix ainsi que l'importation et l'exportation des richesses. »

(1) Avec Wissel et Möllendorff la « *Gemeinwirtschaft* » (économie collective) devient une « *Planwirtschaft* » (économie ordonnée). Leurs vues sont exposées dans le « *Mémoire du ministère de l'Économie nationale du 7 mai 1919*. Simple schéma de travail pour une commission interministérielle dont ils réclamaient la formation; cette brève brochure, livrée par une indiscrétion à une publicité à laquelle elle n'était point destinée contient tout un ensemble de vues théoriques extrêmement intéressantes et des dispositions pratiques très ingénieuses. Son étude entraînerait l'examen de tous les problèmes de socialisation » (voir Wissel, *loc. cit.*).

Pour diriger ces organismes de droit public et pour assurer leur administration autonome, Wissel place à leur tête des Conseils économiques. Ceux-ci par leur recrutement s'apparentent étroitement aux institutions de représentation professionnelle. Qu'on choisisse pour exemple le Conseil National du Charbon (1) à la formation duquel le ministre lui-même a travaillé directement : c'est une Assemblée de délégués d'organisations syndicales ou de représentants d'intérêts économiques, mais alors qu'on conçoit à l'ordinaire la représentation professionnelle comme chargée de faire valoir, dans le domaine administratif ou politique, les intérêts particuliers d'une corporation déterminée, au contraire, ici, ces conseils ont pour tâche d'assurer, au nom de la collectivité, la Direction d'une branche importante de l'économie nationale. Progressivement, tous les domaines ayant été ainsi organisés, il deviendra possible de réunir en un C. E. N. tous les délégués des conseils

(1) Le Conseil National du Charbon se compose ainsi :

PRODUCTION.

<i>Employeurs.</i>	<i>Travailleurs.</i>
15 représentants des sociétés minières.	15 représentants des ouvriers mineurs.
	2 employés des services techniques des mines.
	1 employé du service commercial des mines.
3 experts en matière de mines et chaudières.	
5 négociants en charbons.	1 employé du commerce des charbons en gros.

CONSOMMATION.

1 entrepreneur usines à gaz	1 ouvrier des usines à gaz.
2 entrepreneurs des industries utilisant les charbons	2 ouvriers des industries utilisant le charbon.
2 entrepreneurs des petites industries utilisant le charbon.	
2 représentants des sociétés de consommation.	
1 consommateur en charbons des villes.	
1 représentant des chemins de fer.	
1 représentant de la navigation maritime.	
1 représentant de la navigation fluviale.	
3 représentants des Pays (administration communale et consommateurs.)	

Cf. Kohlengesetz, 23 mars 1919.

Ausführung Bestimmungen, 23 août 1919.

Kohlgesetz, 24 avril 1919.

Durchführungsvorschriften, 18 juillet 1919.

corporatifs nationaux, à côté des représentants des conseils régionaux de travailleurs et entrepreneurs. Ainsi sera formé le gouvernement autonome de l'économie (1).

* * *

De ces vastes conceptions, il faut maintenant revenir à la lettre constitutionnelle. Le gouvernement propose à l'Assemblée, le 5 avril, un projet d'article, numéroté 34 a, qui s'exprime ainsi (2) :

« Les ouvriers sont appelés à collaborer solidairement et sur un pied d'égalité avec les entrepreneurs au règlement des conditions de salaire et de travail ainsi qu'au développement des forces productives en général. Les organisations patronales et ouvrières et leurs accords concernant les tarifs sont reconnus.

« Ils obtiennent pour la sauvegarde de leurs intérêts sociaux et économiques une représentation légale, par entreprise et division territoriale économique, dans des conseils ouvriers d'entreprise, de région et dans un conseil ouvrier national.

« Les conseils ouvriers régionaux et le conseil ouvrier national se réunissent pour accomplir leurs tâches économiques générales et pour collaborer à l'exécution des lois de socialisation avec la représentation des employeurs pour former des Conseils économiques régionaux et un Conseil économique national.

« Le gouvernement du Reich, avant de déposer des projets de loi de politique sociale et économique essentiels, doit les soumettre pour avis au Conseil économique national. Le Conseil économique national a le droit de déposer lui-même de semblables projets au Reichstag qui doivent être discutés comme des projets du Reichstag ou du gouvernement.

« Les Conseils ouvriers et économiques peuvent, dans les do-

(1) Ou tout au moins le pouvoir législatif. Wissel, dans son Mémoire, prévoit aussi une organisation de l'exécutif. Aujourd'hui l'autorité en ce domaine n'existe pas. Les décisions sont lentes, tardives, incohérentes, inopérantes parce qu'aucune séparation n'est introduite entre les affaires politiques et économiques. Sept départements (Affaires Etrangères, Finances, Trésor, Economie nationale, Travail, Transports, Reconstruction) se disputent ces dernières. Tous ces pouvoirs éparpillés devraient être concentrés entre les mains d'un triumvirat dictatorial formé du ministre de l'Economie Nationale assisté des ministres des Finances et du Travail.

(2) Stenographische Berichte der National Versammlung.

maines qui leur sont assignés, être investis de pouvoirs de contrôle et d'administration.

« La constitution et la compétence des Conseils d'ouvriers et économiques ainsi que leur relation avec les autres corps autonomes seront réglés par une loi du Reich. »

Ce texte, dont on saisit immédiatement le vague et la confusion, n'est point modifié sensiblement par la Commission constitutionnelle et l'Assemblée plénière. Les propositions extrêmes de droite (1) et de gauche (2) rejetées, on se contente de rectifications et d'ajustements partiels (3).

Quant à l'organisation des conseils, il est précisé qu'y auront part, outre les travailleurs et employeurs, « les milieux intéressés » et que « tous les groupes économiques importants devront être représentés eu égard à leur importance économique et sociale ».

A l'égard de « l'ancrage » constitutionnel, on décide que le Reichswirtschaftsrat pourra se faire représenter aux débats du Reichstag si son initiative législative n'a pas l'agrément du gouvernement.

Adopté en deuxième et troisième lecture, l'article 34 a, devenu 165 (4), est voté avec l'ensemble de la Constitution le 31 juillet et promulgué comme elle le 11 août 1919.

(1) Proposition Delbruck et Heintze (nationalistes) pour la constitution d'une Chambre Haute.

(2) Proposition Henke (socialiste indépendant) pour un « ancrage » véritable des Conseils.

(3) On écarte également les propositions Stresemann (populiste) et Schücking (démocrate) d'un parlement professionnel de compétences à voix délibérative

(4) Voir le texte définitif en appendice. Le changement de numérotage provient d'une modification dans le plan assigné primitivement aux diverses parties de l'œuvre weimarienne. Le vie économique qui formait primitivement la 2^e section de la 1^{re} partie est devenue la 6^e et dernière section de la 2^e partie.

CHAPITRE V

Le Conseil Economique National Provisoire.

Il peut paraître paradoxal, mais il est cependant justifié de se demander maintenant, si la Constitution de Weimar a effectivement créé en Allemagne une représentation professionnelle nationale. La vérité stricte semble de dire seulement qu'elle a admise et promise celle-ci, puisque quatre ans après la promulgation de la Charte du 11 août 1919, elle demeure encore en voie de réalisation. On a déjà relevé cette anomalie qu'est l'omission du Reichswirtschaftsrat dans l'énumération et la description des organes du Reich où il devrait figurer, en parallèle avec le Reichsrat, auquel l'apparentent certaines de ses attributions essentielles. Sans doute, on comprend l'ordonnance du texte constitutionnel qui s'explique par l'étroite connexité du système des Conseils et des problèmes de l'Économie Collective, mais il n'en résulte pas moins du fait pour le C. E. N. d'être mentionné à l'article 165 et non organisé aux paragraphes 68 et suivants, que sa création peut être indéfiniment retardée et même n'avoir jamais lieu.

On désigne ordinairement sous le titre « Déclaration des Droits » une énumération de principes très généraux qui doivent inspirer la législation positive et constituer en quelque sorte la base du contrat social ou de la vie commune d'une nation. Le législateur de Weimar prenant une position originale mais peu heureuse a placé sous la dénomination « droits et devoirs fondamentaux » un ensemble complexe de dispositions de valeur, extension et portée fort inégales. On a successivement écarté, lors des travaux préparatoires, les motions tendant à rendre celles-ci légalement ou moralement obligatoires puisqu'il n'a même point été admis que toute la seconde partie de la Constitution dût fournir « une direction ou une limitation pour la législation, l'administration et la juris-

prudence du Reich ou des Pays ». Cependant, on s'est accordé parmi les commentateurs pour distinguer entre les articles ceux qui ont force de loi, ceux qui indiquent une voie à suivre dans l'avenir, ceux enfin qui contiennent de simples aphorismes philosophico-juridiques. L'article 165 semble rentrer dans la seconde catégorie. Ses dispositions peuvent rester constamment lettre morte, et si l'on se décide quelque jour à régler la question, il est malaisé de dire dans quelle mesure, on sera lié par les textes. L'opinion courante est que toute création qui irait directement à leur encontre, devrait être prise à la majorité exceptionnelle des deux tiers, nécessaire pour une modification à la Constitution, tandis qu'il suffirait d'un texte ordinaire pour donner aux paragraphes actuels des développements, ainsi qu'il est précisé à plusieurs reprises dans la première partie, que le surplus est réglé par une loi.

Mais, on le verra par la suite, l'article final de l'œuvre weimarienne, confusément conçu et obscurément rédigé, se révèle pratiquement inapplicable sans des interprétations équivalant elles-mêmes à une révision. L'Assemblée, ayant achevé ce qu'elle considérait comme l'essentiel de sa tâche, l'organisation fédérale et politique, a laissé promulguer immédiatement ces textes fondamentaux en y joignant une sorte de programme de ses travaux ultérieurs. Elle comptait, à brève échéance, mettre sur pied les grandes institutions de la démocratie économique. Mais les circonstances ne lui en laissent point le loisir et lorsqu'elle se séparera en avril 1920, elle n'aura voté que les textes concernant les conseils d'entreprise.

* * *

L'article 165 demeurerait encore en discussion à la Constituante que déjà aux ministères du Travail et de l'Économie, on s'occupait de son application. Le projet gouvernemental du paragraphe 34 était issu des bureaux du premier. Les préoccupations sociales s'y révèlent dominantes, Alexandre Schlicke ; laborieux, taciturne et obstiné plus qu'imaginatif, s'est employé à constituer les fameuses Chambres de Travail réclamées dès 1877 par Bebel, Frietsche et le parti socialiste, tout en renforçant la représentation ouvrière qui non seulement siègera

dans les conseils mixtes mais disposera encore d'une hiérarchie complète d'assemblées particulières.

Au ministère de l'Économie Nationale, on tient au contraire, comme l'on sait, pour des solutions productivistes. Le projet de C. E. N. fait partie du Mémoire du 7 mai 1919 (1) qui devait, s'il était adopté, transformer progressivement mais radicalement l'Allemagne en un véritable état socialiste. Un gouvernement de coalition ne pouvait prétendre d'aussi énergiques mesures. Au printemps, Wissel entre en conflit chronique avec son collègue aux finances, Dernburg, qui avait été ministre des Colonies sous l'ancien régime et défendait dans le ministère Scheidemann les intérêts capitalistes. Pour raffermir son crédit ébranlé, l'auteur de la Planwirtschaft met le cabinet en demeure de se prononcer sur celle-ci. L'application en est sur le champ rejetée par 13 voix contre une, celle de Wissel lui-même. Il démissionne le quatorze juillet, suivi dans sa retraite par Wichard de Möllendorff. Les projets de gouvernement de l'économie disparaissaient avec lui.

* * *

Son successeur à l'hôtel Cumberland, le syndicaliste Robert Schmidt, ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement, se promettait de soumettre rapidement à l'Assemblée les lois définitives fixant la structure de la hiérarchie des Conseils, leurs attributions, leur composition. Il doit vite en rabattre de telles prétentions. Toutes les difficultés qu'avait déjà mises en relief un débat séculaire se manifestent tour à tour. « C'est dans la manière de diviser le peuple en classes, écrivait jadis Montesquieu dans l'*Esprit des Lois*, que les législateurs se sont toujours signalés et c'est de là qu'a dépendu la durée et la prospérité de la démocratie. » C'est de même à leur habileté à proportionner les forces des divers groupes qu'on peut juger les auteurs de projets de représentation des classes, des intérêts et des professions. Voilà l'épreuve décisive et la pierre de touche. Trop souvent de soi-disants organicistes s'y révèlent

(1) Voir Wissel, *loc. cit.* Le mémoire préconise la formation immédiate de conseils corporatifs et régionaux sans attendre le vote de la Constitution (Programme économique, § 1^{er}, et Annexe, numéro 1). *Praktische Wirtschaftspolitik* (1919).

enclins aux combinaisons artificielles et tout en prétendant se laisser faire par la vie proposent quelque système de distribution des sièges dont l'examen ne peut que conduire au rejet en bloc de tous leurs desseins. Il était aisé de prévoir que les projets ministériels connaîtraient une même infortune.

Les difficultés pour la présente mise en œuvre s'accroissent encore du fait qu'on compte fonder le C. E. N. sur une hiérarchie de conseils à constituer toute entière. Sur ceux-ci, leur nombre, l'étendue de leurs attributions, les circonscriptions qu'ils régiront, les organisations sur lesquelles ils s'appuieront, les opinions varient à l'infini. Ce n'est que lentement qu'un tel système pourrait se constituer organiquement par voie de tâtonnements, d'approximations, de conciliations et d'expériences successives. Et cependant les questions économiques s'affirment de plus en plus pressantes. Il n'est point de débat d'ordre économique où l'un ou l'autre des députés ne fasse remarquer que l'avis du C. E. N. eût été, en cette occasion, fort utile, sinon indispensable à l'émission d'un vote éclairé par l'Assemblée nationale.

Celle-ci, dès le 12 août, s'est transformée en Reichstag conformément aux dispositions de l'article 180 et avait commencé l'examen, de retour à Berlin, des réformes financières préparées par Erzberger. Son ordre du jour désormais ne permettait plus les longs débats constitutionnels, ni la complexité des intérêts en jeu d'espérer aboutir avec un projet imparfait et non appuyé par la quasi-unanimité des organisations professionnelles. Le ministre de l'Économie Nationale juge avec raison que ses bureaux succomberaient à la tâche. En utilisant par contre les pouvoirs exceptionnels du gouvernement en matière d'économie de transition⁽¹⁾, il était possible à la fois de soustraire la question aux passions politiciennes et de la soumettre aux vrais représentants de l'économie nationale. Déjà le peu de compréhension rencontrée par le programme d'économie ordonnée au sein de l'Assemblée nationale avait incité Wissel à constituer un Conseil économique provisoire. Robert Schmidt devait reprendre l'idée avec une moindre ampleur de conception puisqu'il renonçait à l'objectif poursuivi par Wichard de

(1) Une loi du 17 avril 1919 permet au gouvernement de prendre des ordonnances ayant la valeur de loi pour tout ce qui concerne l'économie de transition. Il suffit de l'approbation du Reichsrat et d'une commission du Reichstag.

Möllendorff, d'ériger les diverses branches d'économie en organe de self-administration mais avec un sens plus vif des réalités et une tendance persistante à l'utilisation rationnelle intensive et extensive des forces syndicales.

Mais la formation d'un organisme même provisoire demandait une soigneuse préparation. Dans ce but, Schmidt convoque une commission consultative paritaire dite petit C. E. N., ou C. E. N. près le ministère de l'Économie Nationale.

Elle devait conseiller celui-ci et préparer la constitution d'un C. E. N. provisoire. Composée de 14 puis de 22 membres avec autant de suppléants et dirigée tantôt par le directeur Kraemer, tantôt par le syndicaliste Adolphe Cohen, elle se divisait en 6 groupes : industrie, métier, commerce, agriculture, consommateurs et mines. Ainsi, outre qu'il se tirait adroitement d'un mauvais pas, le ministre de l'Economie nationale obéissait à la logique des principes qu'il avait lui-même posés de self-administration et d'auto-décision des grandes corporations économiques.

* * *

Le « Petit Conseil » achève au début de novembre un projet d'ordonnance pour la réunion du C. E. N. provisoire. Celui-ci, qui ne fait point l'objet de dispositions constitutionnelles, ne saurait être évidemment qu'un organe consultatif. Quant à son recrutement il sera essentiellement syndical.

L'article 165 contient deux parties. L'une très brève qui reconnaît légalement une situation de fait : l'existence des organisations professionnelles et des accords conclus entre elles, l'autre qui esquisse un système à construire — les conseils — en fonction d'une théorie — la socialisation. Ces deux dispositions peuvent aisément se dissocier. C'est ce qu'ont fait les membres du « C.E.N. près le ministre de l'Économie nationale », et, revenus à la réalité, ils l'ont suivie pas à pas calquant en quelque sorte l'image du futur C. E. N. provisoire sur celle que leur fournit la vie économique et sociale. Quelques grandes idées toutefois les guidaient, celle d'un nécessaire équilibre des forces sociales et des branches économiques, se traduisant par la parité entre employeurs et ouvriers, et une représentation égale pour l'agriculture et l'industrie, proportionnelle pour

les autres professions. Les conseillers obéissaient aussi aux principes inscrits dans la Constitution quant à la protection de la classe moyenne indépendante, et du minimum d'existence à assurer à chaque citoyen, en attribuant aux petits propriétaires, artisans et consommateurs des délégués particuliers.

Ce schéma primitif très simple du premier projet, qui eût constitué le C. E. N. en assemblée des Commissions mixtes centrales et des « milieux intéressés », est ensuite bouleversé par les délibérations successives des commissions interministérielles, de la sixième commission de l'assemblée nationale, du Reichsrat.

Celui-ci, surtout, où survit l'esprit du Bundesrat, se fait le défenseur tenace des organisations semi-officielles régionales. Il trouve dans les chambres de commerce et leur presse les agents d'une campagne d'autant plus ardente qu'elles en étaient les directes bénéficiaires. Sans doute la requête extrême de celles-ci : égalité entre la représentation régionale et la représentation corporative n'a point été admise mais les organisations régionales ont obtenu 18 sièges et le Conseil de l'Agriculture a été substitué aux associations patronales primitivement désignées.

Commission mixte centrale, Union nationale de l'Industrie, Association d'employeurs, Congrès de l'Industrie et du Commerce sont aux prises et cherchent des appuis dans les partis. Les premiers projets soulèvent des clameurs aux Landtag des Pays, au Conseil économique de Hambourg, aux Congrès des partis. Car, ces problèmes qui, en apparence, devaient être traités objectivement prennent très rapidement un aspect politique. Ainsi, lors des désignations, le Reichsrat choisit douze conservateurs et le gouvernement (en l'occasion, le ministre socialiste de l'Economie nationale) lui rend la monnaie de sa pièce en désignant des économistes socialistes ou socialisants. Le Centre fait attribuer au « Vereinigung der deutschen Bauernvereine » des sièges qui équitablement, eu égard au nombre des adhérents, eussent dû être attribués au « Bund der Landwirte » et au « Deutscher Landbund », tous deux conservateurs, enfin par la constitution du groupe consommateur on prétend que les socialistes s'assurent au C. E. N. d'une majorité imposante.

Ces interventions politiques répétées, jointes au réalisme qui

préside à la constitution du C. E. N. provisoire, ne laissent pas de créer des confusions et des enchevêtrements multiples. Lorsque le « petit C. E. N. » s'était réuni, on escomptait que le mouvement de concentration professionnelle se poursuivrait avec rapidité et tendrait à introduire une certaine uniformité d'organisation. Il n'en a rien été. La composition du C. E. N. est donc devenue extrêmement complexe et disparate. Il y siège des représentants des commissions mixtes, des syndicats, des coopératives de crédit et de consommation, des associations de patrons et de fonctionnaires, des chambres de commerce et de métier, des personnages influents, d'hommes des affaires, des théoriciens et des professeurs.

Même incertitude dans l'organisation et la classification des groupes. Il était difficile de pratiquer une division logique étant donné le double caractère social et économique de la représentation. D'ailleurs à quelques-unes des décisions, il ne faut pas chercher de raisons profondes. Aucun critère ne s'impose avec force probante. Où placer par exemple les entreprises hôtelières ? On peut les considérer comme un commerce ou comme une des branches de l'industrie touristique, annexe des transports ou les laisser à la catégorie « consommateur » sans que la raison soit choquée. Pratiquement, l'ordonnance du 4 mai 1920 divise le conseil économique en 10 groupes : agriculture et forêts ; horticulture et pêche ; industrie, banque et assurance ; transport et entreprises publiques, métiers, consommateurs ; professions libérales, membres désignés par le Reichsrat, membres désignés par le gouvernement du Reich, mais aucun de ces groupes n'est homogène et d'autres divisions seront ensuite introduites par le règlement intérieur dont la plus notable rassemble tous les représentants des travailleurs en une sorte de « Reichsarbeiterrat » provisoire.

Retardés dans leurs délibérations interrompues par le coup d'état de Kapp et Lüttwitz, le Reichsrat, le gouvernement et l'assemblée se mettent enfin d'accord à la fin du mois d'avril. L'ordonnance constituant le Conseil Economique National provisoire paraît le 4 mai 1920 (1) et les organisations syndicales ainsi que les autres corps mentionnés par le texte désignent immédiatement leurs représentants.

(1) Voir en appendice le texte intégral de l'Ordonnance du 4 mai 1920.

* * *

Le 30 juin 1920 le chancelier Fehrenbach ouvre la première session du Conseil Économique National Provisoire, il salue en lui « le premier parlement économique du monde », héritier des traditions corporatives germaniques, institution de progrès social par laquelle l'Etat satisfait aux désirs des travailleurs de connaître le but de leur activité et de collaborer à leur place dans l'ensemble de la production. Ainsi seront accrue leur capacité technique et leur joie de produire pour le plus grand bien et la reconstruction même de la Patrie.

C'était cependant une exagération manifeste que de considérer le C. E. N. provisoire comme un parlement alors qu'il possède de celui-ci les seules apparences et le décor extérieur. Le C. E. N. n'est qu'un expert extraordinaire — puisqu'il ne remplace aucun organe consultatif existant — auprès du ministre de l'économie nationale et de ses collègues pour les informer dans la période critique d'abandon de l'économie de contrainte, de réorganisation des finances, de création de nouvelles formes d'organisation de la production accordées à l'esprit des temps qui viennent.

Dans cette tâche ingrate, le Reichswirtschaftsrat provisoire se montre extrêmement laborieux : ses publications diverses réparties en trois séries : sténographie des séances plénières ; informations ; imprimés (propositions, questions, rapports, etc.) constituent de gros volumes et comme une encyclopédie de la vie économique, dont le dépouillement est fort intéressant. On y traite à peu près de tous les problèmes essentiels. L'économie de contrainte, l'économie de transition, les réformes fiscales, les réparations, les questions monétaires et agraires, la socialisation, la réorganisation des transports, les programmes de grands travaux publics, la protection nationale et internationale du travail ont fait l'objet de l'examen approfondi des spécialistes ou des praticiens. Et encore ne peut-on avoir une idée complète d'une activité dont la plus grande partie s'est déroulée dans le secret des commissions.

Quant à la portée pratique, elle a été en tout cas certainement très réduite par la situation, juridiquement précaire, du C. E. N. disposant des simples pouvoirs consultatifs et placé dans l'étroite dépendance du ministre de l'Economie nationale.

En donnant à ses débats la forme des délibérations d'un parlement souverain, en entretenant dans la presse l'illusion qu'il s'agissait d'un organisme doté de moyens puissants, on a maintenu continuellement une équivoque préjudiciable à l'idée même de représentation professionnelle et avec juste raison Max Cohen a émis des doutes motivés sur la valeur et l'opportunité d'une expérience incomplète.

Toutefois, il ne faudrait pas, *a priori*, dédaigner celle-ci. En tant que conseiller du gouvernement et du Reichstag, le Reichwirtschaftsrat provisoire voit son prestige s'affirmer et s'assurer. Après les manifestations qui marquent son ouverture, le C. E. N. a connu l'humiliation d'être traité en parent pauvre par l'assemblée populaire et ses membres en députés de seconde zone par les ministères. D'obscurs fonctionnaires prussiens lui disputent sa salle des séances, le département des finances tergiverse pour lui accorder les fonds nécessaires à ses installations techniques, à son service de presse, aux indemnités de voyage de ses membres. Mais il y a plus grave que ces taquineries mesquines, on choisit en dehors de ce collège de compétence, les experts des grandes conférences internationales et au gré de leur dilletantisme politicien les députés bouleversent les travaux des experts ou n'en tiennent aucun compte. Puis, peu à peu les frictions ont diminué entre le nouveau conseil et les autres organes du Reich. Ses avis en matières sociales ou financières s'imposent. Ses membres sont délégués à Gênes ou à Genève. Quelques débats de la plus haute importance se déroulent dans son enceinte : Rathenau y expose la politique de Wiesbaden et Hilferding y démasque le jeu inflationniste de Havenstein.

Cependant, en chargeant le C. E. N. d'une trop vaste besogne pour les pouvoirs et les moyens dont il dispose, on a entravé l'exercice de ses véritables fonctions de Constituante économique. C'est en effet — et son premier titre de « C.E.N. préparatoire » le disait très clairement — dans le but de jeter les bases de la représentation professionnelle définitive que celui-ci avait été créé. Réalisant une première représentation dont par sa vie même il devait éprouver la valeur, il était chargé d'en constituer une autre plus complète, plus méthodique et plus rationnelle et à cette fin de préciser le dessin de la hiérarchie des conseils et de fournir le schéma des actes officiels

destinés à l'appeler à la vie, au gouvernement et au Reichstag. De cette tâche essentielle le C. E. N. s'est déchargé sur l'une de ses commissions. Celle-ci a entendu des experts, pris des consultations, longuement délibéré, mais, pour préciser la physionomie définitive qu'aura la représentation professionnelle dans l'Allemagne contemporaine, on en est encore réduit aux interprétations et aux conjectures, à la confrontation du texte de la Constitution et de l'ordonnance du 4 mai 1920, aux commentaires des documents issus du ministère de l'Économie nationale et du C. E. provisoire.

Ces indications incomplètes et flottantes encore permettent toutefois de dégager la réponse apportée par l'expérience allemande au problème qu'en ce domaine soulève toute théorie ou tout essai. Comment insérer dans le mécanisme constitutionnel un parlement économique et quels seront les techniques particulières de celui-ci, selon quels critères y répartir les sièges ? La représentation professionnelle doit-elle être individuelle ou syndicale ? Faut-il constituer parallèlement aux assemblées administratives ou politiques une hiérarchie des conseils. La solution weimarienne que l'on va examiner au cours des chapitres suivants, à défaut du mérite de la clarté et de l'achèvement, présente celui d'une formation réaliste et expérimentale.

DEUXIÈME PARTIE

La Solution Weimarienne.

CHAPITRE VI

L'Ancrage Constitutionnel.

Renonçant à constituer la représentation professionnelle, en Chambre du Travail, le législateur créant le Reichswirtschaftsrat s'inspire du Reichsrat. Il prolonge, dans les attributions, un parallèle non dépourvu de logique, suggéré déjà par le rapprochement littéral des termes. Les organes unitaires, Président, Gouvernement, Reichstag seront équilibrés par deux institutions fédérales : Conseil National, expression du fédéralisme territorial, Conseil Economique, manifestation du fédéralisme corporatif, car, c'est bien, pour la seconde encore, d'un vrai fédéralisme dont il s'agit puisque, comme on l'a montré déjà, les associations ouvrières ou patronales, habiles à régler des conditions de l'exercice des métiers ou à parler dans l'Etat au nom des intérêts professionnels, détiennent, en quelque manière, une portion de la souveraineté (1).

Ici, résidait le principe d'une audacieuse conception. Les porte-parole des syndicats ou des corps autonomes devenaient les égaux des plénipotentiaires des Pays. Vingt ou trente petites républiques corporatives : république des Houillères, des Forêts, des Champs, de la Mer ou du Rail avec leurs directeurs et leurs parlements, envoyant leurs délégués siéger au Conseil auprès du gouvernement comme les républiques de Bavière, de Thuringe ou de Saxe, leurs plénipotentiaires au Reichsrat : tel est bien le schéma que suggère impérieusement l'œuvre de Weimar. Mais, dans le texte écrit, il n'y a que de latentes virtualités et, de leur développement logique, un législateur trop jaloux de sauvegarder l'influence du futur Reichstag ne semble pas avoir clairement conçu l'ampleur.

(1) Le système auquel on aboutit ne diffère du fédéralisme territorial ou politique que par une souplesse plus grande, donc une conformité plus rigoureuse à la logique même du fédéralisme. Paul Boncour, *Le Fédéralisme économique*, 2^e édition 1901.

Entre Chambre des Pays (1) et Conseil des Etats, il a su choisir et préférer les plénipotentiaires des gouvernements aux sénateurs élus des diètes républicaines. Le Reichsrat aujourd'hui, comme le Bundesrat hier, ne saurait se comparer à une Chambre haute. Quoique agissant en tant qu'organe d'Empire, il exerce essentiellement les droits de membre des Etats particuliers, aussi les délégués qui le composent votent-ils conformément aux instructions de leurs gouvernements respectifs et leur rendent compte comme des diplomates en congrès, pratique en opposition manifeste avec l'esprit du Parlementarisme classique (2).

Entre Chambre et Conseil économique, au contraire, la Constituante a constamment oscillé sans jamais complètement se fixer. Jouant un rôle analogue au Reichsrat, le Reichswirtschaftsrat délibère suivant des formes empruntées au Reichstag et le statut de ses membres procède de cette situation indécise. La volonté de l'Assemblée se manifeste seulement avec suite et cohérence quant à la constante réduction des attributions du C. E. N. par rapport aux deux organes précités, avec lesquels celui-ci présente surtout des analogies limitées aux aspects formels.

L'ancrage constitutionnel solennellement promis se réduit en dernière analyse à un lien si fragile et ténu qu'il n'y a qu'apparence, on dirait volontiers hypocrite soumission, aux termes de l'accord du 5 mars 1919.

* * *

L'affaiblissement de la situation et de l'autorité du C. E. N. ne provient point des limites mises à son activité. Connaître toutes dispositions réglant la situation réciproque des classes, la production ou la consommation des biens, c'est en pratique, dans l'hypothèse présente d'un Etat socialisant, examiner la quasi-unanimité des textes. De constants conflits entre Reichswirtschaftsrat et gouvernement quant au caractère des projets en cause auraient été à craindre si, pratiquement, en usant d'un biais, le C. E. N. n'était en situation de se saisir

(1) Voir le premier projet gouvernemental rédigé par Preuss.

(2) Laband, *Deutsches Reichstaatsrecht*, 7^e édit., 1919.

lui-même, chaque fois qu'il le souhaite. Il suffit, en effet, que l'un des membres de l'Assemblée dépose à cette fin, comme s'il s'agissait d'une initiative personnelle, une copie du projet gouvernemental dont on refuse l'examen à l'Assemblée. En pratique le Reichswirtschaftsrat jouira ainsi de la compétence de sa compétence et sur tout événement de la vie législative, il pourra donner son avis. Aussi, le gouvernement s'est-il progressivement accoutumé à soumettre de lui-même à l'institution provisoire les principaux problèmes économiques et sociaux. Si l'ordonnance (1) a maintenu les termes de la Constitution précisant que les projets devaient être « d'importance fondamentale » (2), cette dernière formule prêtant en théorie à byzantinisme et à chicane a toujours été interprétée dans un sens très compréhensif lors de son application effective (3). En même temps les ministres ont donné connaissance au C. E. N. des questions situées aux confins de l'économie et de la politique comme celles de réparations ou de finances par exemple, dans toute leur ampleur et sous leurs aspects même proprement politiques sans qu'à considérer les seules dispositions littérales ils y aient été obligés.

C'est donc beaucoup moins dans l'étendue de sa compétence que dans la portée de ses interventions que se traduira pertinemment la faiblesse de l'institution nouvelle. « Le gouvernement du Reich avant de déposer des projets de lois sociales ou économiques doit — dit le texte constitutionnel — les soumettre pour avis au Conseil Economique National. » Alors que le Reichsrat donne son approbation (4), le Reichswirtschaftsrat procède seulement à une expertise technique (5) ne liant en rien gouvernement ou Reichstag. Les suggestions puiseront leur seule efficacité éventuelle dans la compétence de leurs auteurs et l'importance des associations les mandant.

Devra-t-on, en conséquence, assimiler comme certains l'ont

(1) Voir en appendice : 1° le texte des articles constitutionnels cités au cours de ce chapitre ; 2° le texte de l'ordonnance du 4 mai 1920 ; 3° le texte du Règlement du C. E. N. provisoire.

(2) La suppression en avait été demandée particulièrement par le Conseil Economique de Hambourg.

(3) « Sozialpolitische und wirtschaftliche Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung. »

(4) Zustimmung.

(5) Begutachtung.

fait dans la presse allemande et étrangère, le C. E. N. à un organe consultatif ? Les constatations ultérieures viennent contredire leur jugement sommaire car non seulement le C. E. N. doit en effet être obligatoirement prié de donner son avis, mais encore il peut user d'un double droit d'initiative législative et d'intervention directe aux débats du Parlement. Sur ce point, il convient de le comparer au Reichsrat (1) et de le distinguer des conseils ministériels collaborant exclusivement avec l'exécutif. Son originalité réside en ce fait qu'il peut conseiller le Reichstag par dessus la tête du Cabinet et parfois contre celui-ci même. « Le Conseil économique, prévoit l'article 165, a le droit de prendre l'initiative de propositions de loi (de politique sociale ou économique). Si le gouvernement du Reich n'y donne pas son assentiment, il doit néanmoins porter la proposition au Reichstag avec l'exposé de son propre point de vue. Le C. E. N. peut faire soutenir la proposition devant le Reichstag par un de ses membres. » Dans ces prérogatives réside selon les juristes une participation directe à l'action législative concessible seulement par une loi constitutionnelle. Relativement au bien fondé de leur opinion aucun doute ne peut subsister après la formation du conseil provisoire privé de telles attributions. Celui-ci, créé par ordonnance ayant force de loi ordinaire et non par un texte constitutionnel, n'a aucune relation avec le Reichstag ni le moyen de passer outre aux volontés du gouvernement (2).

Quelle que soit d'ailleurs la nature des droits du C. E. N. on ne peut s'empêcher de trouver qu'ils assurent un ancrage bien sommaire et que l'opinion populaire peu sensible à de telles arguties juridiques pourra, non sans bonnes raisons, juger que le législateur a failli à ses promesses. Celui-ci devra tout au moins, dans l'interprétation législative détaillée du schéma de l'article 165, qui interviendra quelque jour, assurer à l'exercice des droits du Conseil une réelle efficacité en accor-

(1) La faculté d'intervention au Reichstag appartient en fait aux membres du Reichsrat *individuellement* non en cette qualité mais en celle de plénipotentiaire des Etats (Constitution, art. 33) elle est concédée en droit aux membres du Reichswirtschaftsrat *corporativement* et exercée par l'intermédiaire d'un délégué.

(2) Le C. E. N. provisoire peut prendre l'initiative de mesures économiques et sociales. Si celles-ci agréent au gouvernement, il les propose lui-même au Reichstag. S'il les juge inopportunes, le Reichswirtschaftsrat ne peut rien contre la décision du cabinet.

dant, par exemple, aux initiatives du Reichswirtschaftsrat le bénéfice d'une procédure d'urgence au Reichstag, comme à son délégué le droit de prendre la parole hors tour ainsi qu'un membre du gouvernement (1). C'est seulement par l'intervention continuelle, opportune et rapide des organisations représentées au C. E. N. qu'on atteindra le but proposé aux Constituants, d'accorder, sans à-coup ni désordre, la vie législative au rythme plus rapide du mouvement économique ou social.

On peut toutefois douter de l'efficacité présumée des procédés mis en œuvre. Lorsqu'une majorité se sera formée au C. E. N. peut-être non sans peine pour proposer et soutenir un projet de loi, elle demandera d'abord l'avis du gouvernement. Sice lui-ci adopte sa suggestion, l'action du Reichswirtschaftsrat sera terminée, l'initiative lui échappera. Elle lui restera seulement en cas de désaccord, le gouvernement devant transmettre cependant le projet en cause avec son avis personnel à l'assemblée populaire où un délégué du C. E. N. défendra le point de vue de l'assemblée économique. D'avance, on peut prévoir la lenteur d'une telle action et souvent sa vanité. Les initiatives contestées trouveront devant elle un Parlement hostile, puisque le cabinet, par le mécanisme des fractions, en est l'image réduite. Gouvernement et Reichstag disposent de multiples procédés dilatoires. Il sera expédient par exemple pour un ministre de ne point combattre de front une initiative. Après avoir accepté celle-ci, il la laissera ensuite sommeiller à sa guise. Lorsqu'elle connaîtra le feu des débats, si jamais se réalise cette éventualité, des amendements complaisamment présentés défigureront complètement le projet initial sans que le C. E. N. puisse protester, autrement que par le dépôt d'une nouvelle initiative ! D'un tel système destiné, selon ses auteurs, à révolutionner le mécanisme législatif et à permettre aux organisations professionnelles de proposer des lois sans user du truchement onéreux des partis, c'est moins le caractère novateur que l'insuffisante timidité qu'il convient de souligner. Le Reichswirtschaftsrat pris en corps — et l'on sait toute la masse d'influence et d'expérience qu'il représente — jouera en matière d'initiative législative un rôle au demeurant moins considérable que le

(1) Cf. Constitution de Weimar, art. 33.

gouvernement (1), le Conseil national (2), quinze députés (3) ou le dixième des électeurs (4). Constitutionnellement ici sera fixée la limite de ses pouvoirs puisqu'à une action aussi réduite sur les lois avant leur dépôt ne s'ajoutera aucune autorité sur les textes votés par l'Assemblée populaire. Tandis que le Reichsrat dispose d'un veto (5) qui ne peut être levé sans difficultés ni délai, le C. E. N. en est réduit à d'inutiles et tardives protestations platoniques.

Le C. E. N. en outre n'examine que les lois et non les ordonnances auxquelles le Conseil National étend sa compétence lorsqu'elles ont pour objet de réglementer les conditions d'application des lois dont l'exécution incombe aux autorités du Pays (6). L'institution provisoire doit toutefois donner son avis sur les dispositions concernant l'économie de transition, mais celles-ci promulguées en forme d'ordonnance sont de vraies lois délibérées et votées suivant une procédure simplifiée (7).

De même il n'est pas prévu comme pour le Reichsrat que « le Conseil Economique doive être tenu au courant de la conduite des affaires du Reich par les ministres... » et que « pour les affaires importantes, les ministres du Reich doivent prendre l'avis des Commissions compétentes du Reichsrat » (8), mais l'usage s'est établi que le cabinet donne aux membres du Conseil provisoire connaissance des événements importants

(1) Constitution de Weimar, art. 68.

(2) Constitution de Weimar, art. 69.

(3) Constitution de Weimar, art. 68 et règlement du Reichstag.

(4) Constitution de Weimar, art. 73.

(5) Le veto est levé :

1° si le Reichstag accepte les modifications proposées par le Reichsrat ;

2° si un referendum décidé par le Président sanctionne la décision du Reichstag ;

3° si le Reichstag confirme sa décision par un vote pris à la majorité des deux tiers et si le Président promulgue la loi ;

4° si le Reichstag ayant confirmé sa décision par un vote pris à la majorité des deux tiers et si le Président ayant décidé le referendum, celui-ci est favorable au Reichstag.

Le veto demeure :

1° si le Reichstag rejette les modifications du Reichsrat et maintient son point de vue avec une majorité de moins des deux tiers ;

2° si le referendum est favorable au point de vue du Reichsrat.

(6) Constitution de Weimar, article 77. La compétence du Reichsrat s'étend encore aux cas prévus aux articles 88 et 91 (Poste et Chemin de fer).

(7) Voir plus haut chapitre V.

(8) Constitution de Weimar, art. 67.

relevant de son domaine d'activité et ce trait complète le parallèle entre les deux conseils.

Mais ici s'arrêtent les analogies. Si le ministre de l'Economie nationale est comme celui de l'Intérieur pour le Reichsrat l'intermédiaire habituel entre le gouvernement et le C. E. N., il ne dirige pas, à l'exemple de son collègue, des débats qui se déroulent suivant des formes empruntées au Reichstag (1).

Comme à l'égard du Conseil national il se trouve vis-à-vis du Parlement populaire dans une situation de constante infériorité. Si l'ordonnance du 4 mai 1920 reproduit littéralement en tout ou partie douze articles sur vingt de la deuxième section de la Charte Weimarienne (2) elle laisse de côté les plus importantes prérogatives de l'Assemblée prise en corps ou de ses membres considérés individuellement. Ici encore se manifeste la constante préoccupation du législateur de réduire et de minimiser les droits du C. E. N.

Le Président ne dispose pas des pouvoirs étendus de police conférés à son collègue du Reichstag à l'intérieur du Palais siège du Reichswirtschaftsrat où les autorités judiciaires peuvent librement perquisitionner et saisir (3).

L'Assemblée ou les Commissions sont admises seulement à réclamer la présence d'un délégué gouvernemental et non, comme c'est le droit du Reichstag, du Chancelier ou d'un membre du cabinet en personne (4).

Le C. E. N. ne dispose pas de pouvoirs d'enquête (5) et ne peut que demander aux ministères ou services officiels des informations sur les questions économiques.

(1) Constitution de Weimar, art. 65.

(2) Constitution de Weimar : art. 21.	Ordonnance (4 mai 1920) art.	5.
— 24.	—	7.
— 26.	—	7.
— 29.	—	9.
— 30.	—	9.
— 31.	—	7.
— 33.	—	10.
— 35.	—	9.
— 36.	—	5.
— 38.	—	5.
— 39.	—	5.
— 40.	—	5.

(3) Cf. Constitution de Weimar, art. 28. Le Reichswirtschaftsrat siège dans l'ancienne Chambre des Seigneurs de Prusse.

(4) Cf. Constitution de Weimar, art. 33.

(5) Cf. Constitution de Weimar, art. 34.

Quant aux membres, ils ne jouissent pas de la plus importante prérogative parlementaire, l'immunité (1). Au cours d'une session, ils peuvent être, sans autorisation du C. E. N., arrêtés ou soumis à une instruction judiciaire. Pour le reste, par contre ils sont dans une situation analogue à celle des députés. Ils touchent des indemnités et voyagent gratuitement (2). Fonctionnaires ou agents de la force publique, il leur est loisible de siéger sans solliciter de congés et sans perdre leur traitement (3). Tous sont irresponsables disciplinairement, civilement ou pénalement en ce qui concerne l'exercice de leur mandat, étant englobées sous cette détermination les interventions en séance plénière, les réunions de commissions et de groupe, les constatations au tribunal de validation. Dans le développement de sa carrière un membre ne saurait souffrir des conséquences de son attitude au Conseil. S'il est travailleur manuel ou petit employé, sa défense incombera éventuellement au Conseil de l'entreprise à laquelle il appartient (4).

La loi étend également sa protection à ceux qui aident les membres du Reichswirtschaftsrat à remplir leur mandat en les renseignant sur telle question de leur compétence. Ces informateurs bénévoles sont assurés que leur nom ne sera point livré en justice. De même, ne pourront être saisis, au cours d'une perquisition, des papiers ayant trait au mandat et devant tous les tribunaux civils (5), criminels (6), administratifs ou fiscaux (7), ainsi que les juridictions disciplinaires ou les Commissions d'enquêtes parlementaires, les délégués au C. E. N. pourront se prévaloir du secret professionnel :

Les conditions d'éligibilité des membres du C. E. N. provisoire diffèrent de celles fixées pour le Reichstag. Pour les premières on se réfère à l'ordonnance des Commissaires du Peuple du 30 novembre 1918, tandis que les secondes sont

(1) Constitution de Weimar, art. 37.

(2) Une loi du Reich règle cette question pour les membres du Reichstag. A l'égard de ceux du Reichswirtschaftsrat, elle fait l'objet d'une entente entre les ministres des Finances et des Transports. Les membres de la première assemblée touchent une indemnité mensuelle. Ceux de la seconde une indemnité journalière lorsqu'il y a séance plénière ou réunion de commission. Cf. Constitution de Weimar, art. 40.

(3) Cf. Constitution de Weimar, art. 39.

(4) Betriebsratengesetz, art. 81.

(5) Cf. Zivil Prozessordnung, § 386.

(6) Cf. Straf Prozessordnung, § 51-94.

(7) Cf. Reichsabgabenordnung, 178-195-202-395.

réglées par la loi du 28 avril 1920 (1). A s'en tenir aux grandes lignes, le plus récent des deux textes rétablit la distinction habituelle entre électeurs et éligibles supprimée pour les élections à la Constituante et crée des cas plus nombreux où le droit de vote est supprimé ou suspendu. L'ordonnance du 4 mai étant entrée en vigueur après la loi électorale du Reichstag, on doit présumer que le législateur entend accorder plus libéralement l'accès du Conseil Economique et ouvrir celui-ci aux majeurs de vingt ans ainsi qu'aux soldats et officiers de la Reichswehr.

*
* *

Dans l'ensemble, l'ordonnance semble ainsi attribuer aux membres du C. E. N. le statut d'un député, mais les conditions de nomination des délégués, choisis librement par les associations qui les mandatent les rapprochent des plénipotentiaires des Pays envoyés au Reichsrat. Quoique l'article V affirme : « les membres du C. E. N. sont les représentants des intérêts économiques de toute la nation, ils ne relèvent que de leur conscience et ne sont liés par aucun mandat impératif », ceux-ci retrouvent, partiellement du moins, dans un paragraphe suivant, le caractère de mandataires obligés par leurs instructions, puisque les délégués peuvent être rappelés par les organisations dont ils représentent les intérêts. C'est là un retour à la tradition constante des théories de représentation des classes ou des professions, à la doctrine des féodaux ou des socialistes, à Lichtenstein ou à Marx, mais c'est aussi une contradiction dans les textes, puisqu'implicitement est rétabli ainsi le mandat impératif. Les rédacteurs ont atténué l'opposition entre les deux dispositions en ajoutant que le membre du Conseil n'est pas révocable *ad nutum* mais seulement lorsque le gouvernement accepte de transmettre l'injonction faite au délégué. Si celui-ci remplit correctement et ponctuellement sa charge, il devrait rester en fonction, mais pratiquement un tel système n'aboutira qu'à placer étroitement les membres du C. E. N. dans la double dépendance de leurs commettants et du gouvernement, c'est-à-dire dans une situation fâcheuse.

(1) Reichgesetzblatt, 28 avril 1920.

* * *

Naturellement, l'activité du C. E. N. provisoire tend à accentuer encore les similitudes de situation suggérées par l'ordonnance entre le Reichswirtschaftsrat et le Reichstag. En donnant aux débats du premier l'allure générale et la publicité étendue des délibérations du second, les délégués de l'Economie allemande satisfont leur amour-propre personnel et caressent l'espoir de faire occuper au parlement professionnel dans l'opinion la place qui lui est refusée dans la Constitution. Mais à vouloir copier trop servilement l'assemblée populaire, le C. E. N. se leurrerait et en quelque manière trahirait les espérances placées en lui. On attend, en effet, de son activité un rajeunissement de la vie publique, un examen réaliste et lucide des problèmes économiques débarrassé de l'inutile fatras de la phraséologie politique et des déformations imprimées par le « gaufrier » des partis.

Après bien d'autres, Rathenau avertit le Reichswirtschaftsrat : il ne deviendra le grand instrument d'une œuvre constructive qu'en sachant éviter les dégénérescences parlementaires (1).

Peu à peu, le C. E. N. a compris son rôle. Déjà guidé par certaines dispositions de l'ordonnance il recherche présentement le mode de travail convenant à son rôle constitutionnel et aux matières de sa compétence. Ainsi la tâche des commissions déjà étendue au Reichstag, plus important encore au Reichsrat, tend au Reichswirtschaftsrat à absorber progressivement toute l'activité des membres. Les débats de caractère économique s'accommodent mal d'une discussion en Assemblée nombreuse. C'est seulement dans le cadre d'un auditoire restreint qu'on procède avec calme et objectivité sans enfler la voix ni hausser le ton. La masse considérable de textes qui afflue au C. E. N. ne peut faire l'objet d'une étude minutieuse en séance plénière où l'on se prononce d'ordinaire non sur des détails suivant des raisons techniques mais sur des ensembles selon des vues générales. La division du travail entre des commissions multiples convient à toute assemblée professionnelle en général comme à tout organe consultatif. Le C. E. N. provi-

(1) Rathenau, *Demokratische Entwicklung* (1920).

soire est l'un et l'autre, aussi est-ce en comité qu'il exerce le plus assidûment et le plus efficacement le rôle de conseiller. On s'y préoccupe davantage de la valeur intrinsèque des avis donnés que du ralliement d'une majorité, inutile au demeurant puisque l'opinion de celle-ci n'emporte pas décision.

D'autre part dans le présent système d'économie capitaliste, il convient qu'une certaine discrétion entoure les débats. Déjà au Reichstag, le gouvernement, après avoir instruit les leaders en réunion de commission ou de fraction, glisse en assemblée générale sur les vrais motifs des mesures qu'il réclame ou les tait complètement. De même, les chefs d'entreprises industrielles ou commerciales hésitent à étaler devant un nombreux auditoire le secret de leurs affaires. Aussi a-t-on pris au Reichswirtschaftsrat des mesures susceptibles de restreindre aisément la publicité des réunions plénières. Le huis-clos se décide à la majorité des deux tiers. Les membres du C. E. N., tenus en général au secret quant aux faits, mesures ou plans connus par eux dans l'exercice de leur mandat, sont en outre obligés au silence sur les délibérations du Conseil, lorsque le Président déclare une communication ou un débat de caractère confidentiel. Mais ces précautions ne suffisent pas car l'ordonnance ne prévoit pas de sanction. Celles-ci auront donc un caractère exclusivement disciplinaire. Le membre coupable sera l'objet d'une réprimande et en cas de récidive d'une exclusion temporaire des séances secrètes. Pour assurer un contrôle plus sérieux des indiscretions et surtout pour les prévenir, toutes les questions délicates seront traitées en commission (1), où l'on se réunit d'ordinaire exclusivement entre membres du Conseil. Ceux mêmes qui n'appartiennent point à la commission en tant que membres titulaires ou suppléants sont exclus des réunions confidentielles.

Une importante partie des séances de commission est consacrée à l'audition des intéressés et des experts. Les premiers sont ceux qui doivent tirer bénéfice ou redouter dommage d'une mesure en discussion, les seconds se recrutent parmi les

(1) Voir sur tout ce qui concerne les commissions et leur activité le règlement du C. E. N. provisoire, appendice III.

(1) Les experts et intéressés peuvent être entendus en Assemblée Plénière aussi bien qu'en commission (article 8 de l'ordonnance) mais au témoignage de M. Georg Bernhard le fait s'est produit seulement deux fois en plus de deux ans. Cf. Georg Bernhard, *Wirtschafts Parlamente*, 1923.

personnalités de quelque notoriété possédant de la question examinée une connaissance approfondie. Tandis qu'au Reichstag de telles consultations sont exceptionnelles, elles sont courantes au Reichswirtschaftsrat. L'ordonnance les prévoit expressément et ne met de limite à leur nombre qu'en laissant non au Conseil mais aux ministres de l'Economie Nationale et des Finances le soin de déterminer les crédits destinés à indemniser ces collaborateurs bénévoles.

Naturellement les membres du C. E. N. sont eux-mêmes très souvent intéressés ou experts. Lorsqu'une commission à but déterminé se forme, chaque groupe y envoie ceux de ses membres les plus avertis en ce domaine. Mais aux commissions permanentes, il se trouve souvent que d'autres délégués seraient plus qualifiés pour débattre une question que les commissaires en titre. Au Reichstag, la fraction peut à volonté substituer un de ses adhérents à un autre. Au C. E. N., où il y a des suppléants, cette pratique n'est pas admise couramment. Il convient donc d'appeler en consultation les collègues spécialistes non comme membres mais comme experts.

Cependant le C. E. N. ne comprend que 326 sièges alors que la division des professions comporterait d'après les statisticiens plus d'un millier de branches. Il faudra donc nécessairement recourir au dehors. Après avoir d'abord abusé des consultations de prétendus experts qui exposaient longuement leurs conceptions économiques générales sans fournir les avis précis sollicités d'eux, on se limite maintenant pour épargner temps et deniers à l'audition de quelques individualités soigneusement choisies. Comme le Reichswirtschaftsrat ne possède point de pouvoir d'enquête, il ne peut contraindre personne à comparaître ou à prêter serment. De fait, les invités se sont rendus de bonne grâce aux invitations qui leur étaient faites et leurs déclarations ont toujours été reconnues, sinon exactes du moins faites de bonne foi. Réservées d'abord, elles devinrent plus explicites lorsque la sincérité apparut comme la meilleure garantie et la plus sûre sauvegarde des intérêts professionnels ou économiques.

De même que la Constitution prescrit au Reichstag la formation d'une commission permanente des Affaires étrangères, l'Ordonnance prévoit au Reichswirtschaftsrat deux commissions principales dont la compétence correspond respective-

ment aux ressorts des ministères de l'Economie Nationale et du Travail (1). Par ailleurs une autre ordonnance du 20 décembre 1919, antérieure par conséquent à la fondation du C. E. N., oblige à la formation dans son sein d'un comité pour le contrôle du commerce extérieur et la fixation des taxes d'exportation (2).

En outre, le contrôle ouvrier, organisé par la loi sur les Conseils d'Usine soulève dans son application de multiples difficultés auxquelles il convient de donner des solutions uniformes. Pour l'examen de celle-ci, tâche de caractère plus jurisprudentiel que législatif, il convenait d'instituer une commission peu nombreuse suivant l'esprit des textes (3).

A ces quatre commissions, le C. E. N. a joint progressivement une quinzaine d'autres commissions ou sous-commissions. Parmi les premières celles du Ravitaillement et des Finances jouent un rôle prépondérant. Certaines ont pris l'habitude de délibérer en commun ou de constituer des sous-sections, car de nombreuses questions ne sauraient être étudiées avec fruit isolément sous un aspect spécialisé. Les trois commissions de politique sociale, économique et financière délibèrent parfois réunies, plus fréquemment c'est le cas des deux dernières seules qui ont fondé d'accord une sous-commission des réparations.

Les commissions tendent ainsi à devenir à leur tour de petits parlements. Trente membres et trente suppléants siègent dans les plus importantes sans compter les experts et les autres membres du Conseil autorisés à assister aux débats s'ils ne sont pas de nature confidentielle et même à y prendre part sous certaines conditions (4). Ainsi il y aurait plus de cent quatre-vingts assistants aux réunions communes des trois commissions principales, mais c'est là un chiffre théorique. En pratique, par contre, il arrive fréquemment que, pour atteindre au *quorum*, on doive prier les sections de désigner des remplaçants en dehors des suppléants attitrés.

Toutefois, en définition, les trois cent vingt-six membres du C. E. N. — ou ceux qui le désirent du moins — trouvent

(1) Ordonnance du 4 mai 1920, art. XI.

(2) Verordnung über Aussenhandelskontroll, art. 16.

(3) Betriebsratesgesetz, 4 février 1920, art. 91.

(4) Il faut l'autorisation du Président, en outre l'intervention ne doit ni troubler les débats ni les faire dévier de leur but. Les trois Présidents ont toujours voix consultative à toutes les séances même confidentielles.

place régulièrement dans une ou plusieurs commissions de leur choix et sont invités dans les autres chaque fois qu'une question, objet particulier de leur compétence, se trouve en discussion.

On s'est alors demandé s'il convenait de maintenir les séances générales d'une utilité de plus en plus contestable. En effet la liaison entre celles-ci et les commissions n'aurait été qu'extrêmement délicate. Au Reichstag chaque fraction nomme des commissaires pour soutenir son point de vue et le parti vote aux lectures publiques suivant les directions des leaders. Au C. E. N. où la section et le groupe respectent la pleine indépendance de leurs membres, il conviendrait pour instruire la religion de l'assemblée plénière de recommencer la discussion déjà poursuivie et épuisée en petit comité. Toutes les raisons qui exigeaient alors un débat secret ou discret se retrouvent présentement pour interdire encore un rebondissement public, dont le moindre inconvénient serait une perte de temps. Déjà le travail se poursuit avec trop de lenteur. Il faut que le projet déposé par le gouvernement aille à l'assemblée plénière, puis passe à une commission qui constitue d'ordinaire une sous-commission spéciale. Celle-ci consulte des experts, délibère sur les propositions à faire et nomme un rapporteur. Par ce dernier la commission principale est ensuite instruite des travaux de sa section de travail, elle fixe alors les termes d'un rapport à l'assemblée plénière dont le premier rapporteur précise la rédaction. Enfin l'affaire vient devant le conseil réuni.

Seules les ordonnances concernant l'économie de transition sont dispensées légalement de la délibération en Assemblée plénière. Celle-ci exceptionnellement a lieu soit sur décision de la commission à la majorité des deux tiers soit sur demande du gouvernement une majorité des deux tiers n'ayant point sanctionné ses propositions ou celles de la commission elle-même (1).

Pourrait-on étendre cette pratique aux projets de loi et aux commissions principales ? On s'y achemine sans doute en autorisant les commissions avec l'approbation du bureau à transmettre leurs conclusions comme telles au gouvernement sous réserve d'en saisir l'Assemblée plénière à sa réunion. Il

(1) Cf. Ordonnance du 4 mai 1920, art XI.

ne s'agit ici d'ailleurs que des avis donnés à la requête du ministre. En ce qui regarde les résolutions dont les commissions prennent l'initiative, elles ne sont soumises à l'Assemblée plénière qu'au cas où elles ne réuniraient pas la majorité des trois quarts des présents. De même les questions aux ministres ou à leurs représentants se posent et se discutent en commission où a lieu également l'examen des pétitions (1).

* * *

A côté du rôle de premier plan, attribué aux commissions, il convient encore d'indiquer l'importance assignée par l'ordonnance et le règlement aux divers groupes constitués au sein du Reichswirtschaftsrat. Ce dernier trait achèvera de marquer l'originalité de ses techniques. Déjà, ces derniers occupent dans les assemblées politiques une place croissante en ce qui concerne en particulier la désignation des comités et la formation ou le maintien des gouvernements de coalition. Jusqu'ici cependant, les textes n'avaient point aussi étroitement qu'au C. E. N. veillé à leur sauvegarde et pris en considération les vues des minorités.

La représentation des classes a été souvent conçue par les anciens auteurs, Rotteck et Politz, par exemple, comme un mode de protéger les intérêts des groupes les moins nombreux. Ici, par contre, il s'agit moins de défendre certains droits respectables en eux-mêmes que de permettre aux opinions compétentes, même en désaccord avec la majorité du Conseil, de faire entendre leurs voix. Ce qui importe essentiellement, en effet, dans un collège d'experts ce n'est pas une opinion émanée du plus grand nombre mais la valeur intrinsèque et technique de l'avis exprimé. Aussi convient-il que la déclaration de la minorité des spécialistes ne soit pas étouffée par les manifestations de la masse des membres peu versés dans la même question. Le représentant des musiciens ou des pépiniéristes vote en matière de finances par exemple et sa voix aurait autant d'autorité que celle d'un banquier ou d'un économiste si n'était institué un régime protecteur des minorités. Au système

(1) Voir sur tous ces points le règlement du C. E. N., en particulier articles 18, 19, 20.

primitif de l'*itio in partes* des anciennes assemblées de classe (1) se substitue un double scrutin par tête et par groupe. Le C. E. N. provisoire est, comme on l'a vu plus haut, divisé en dix groupes. Celui de ceux-ci qui se trouve majorisé a le droit de réclamer que le gouvernement prenne connaissance de son point de vue. A l'intérieur même d'un groupe, la minorité si elle est d'un tiers au moins peut présenter la même requête. Enfin, un cinquième des membres, lors du vote individuel, est admis à faire connaître son opinion dûment et brièvement motivée.

Les groupes encore jouissent de certaines prérogatives quant à la désignation du bureau et des membres des commissions dans lesquels chacun a droit à une représentation minimum. C'est donc dire toute l'importance qui s'attache aux normes suivies par le législateur quant au nombre, à la formation et à la composition de ceux-ci (2). Elles conditionnent d'ailleurs non seulement ces techniques parlementaires mais comme on va le voir l'équilibre de la représentation et par là même toute la politique économique et sociale.

(1) Jellineck : *Das Recht der Minoritäten* (1894).

(2) Ainsi ce fut, au C. E. N. provisoire, une grave erreur de confondre dans le même groupe agriculture et sylviculture. Ne disposant pas du tiers des sièges nécessaires à la prise en considération de ses vues, l'économie forestière suit le sort de l'économie rurale dont elle se différencie nettement par les méthodes de travail et de rémunération, la périodicité d'exploitation ou les industries annexes.

CHAPITRE VIII

L'équilibre des forces sociales et économiques.

Les élections politiques déterminent d'elles-mêmes le nombre des groupes et leur composition. On pourrait également imaginer une proportionnelle des métiers obéissant aussi à la pure logique des chiffres. La solution weimarienne s'inspire d'un autre critère. Elle n'a point perdu de vue ce principe dominant les théories de représentation professionnelle que les sièges doivent être répartis, non par circonscriptions, en vertu du nombre des électeurs, mais par corporations et groupements d'intérêts « eu égard à leur importance économique et sociale ». Celle-ci, en dernière analyse, a été appréciée, lors de la création du C. E. provisoire, par des organes politiques, le Reichsrat et la sixième Commission de l'Assemblée nationale. Il en ira sensiblement de même quant à la composition définitive des Conseils nationaux et régionaux puisque interviendront des débats parlementaires. Vraisemblablement, ceux-ci consacreront une répartition des forces peu différentes de celle réalisée par l'ordonnance du 4 mai 1920. Sans doute, l'expérience et des travaux plus complets aidant, sacrifiera-t-on cependant moins à l'occasionnel et obéira-t-on davantage à des principes plus nets. Ceux-ci demeurent incertains qu'il convient de préciser présentement en déterminant ce qui représentait les rapports d'importance des groupes économiques et sociaux quant à la production (inclus la circulation), la répartition et la consommation des biens.

Comment attribuer d'abord à chaque profession la place à laquelle son activité lui donne droit ? Il n'est point impossible d'aboutir à une classification mathématique en tenant compte

des données démographiques, de la masse et de la valeur des produits mis en circulation, du profit retiré de ceux-ci, de l'importance des salaires et traitements versés. C'est là un problème à la solution duquel des membres de l'Office Statistique de Schönberg et des fonctionnaires du ministère de l'Economie se sont probablement essayés. Il est à souhaiter que de telles recherches soient reprises. On pourra ainsi déterminer quelques critères analogues à ceux proposés par le professeur Gini à la Société des Nations ou définitivement adoptés par le Bureau International du Travail pour la fixation des plus importants États industriels. En corrigeant, par des coefficients, la rigueur des données numériques, on aboutira à la fixation d'utiles formules qui libéreront définitivement le législateur de l'opportunisme politique dont il a cette fois abusé. Cependant, ne seront mesurées ainsi que des quantités et non jugées les qualités respectives des vies collectives dont est faite la vie nationale. Aller plus outre relève de données essentiellement subjectives. On apprécie tout différemment l'importance d'une profession si l'on est libre-échangiste ou protectionniste, agrarien ou industrialiste, socialiste ou conservateur. Une industrie naissante ou vivant difficilement a plus de prix pour le théoricien du développement harmonieux des forces productives qu'une branche d'entreprises en pleine prospérité et les idées romantiques ou chrétiennes de modération dans la poursuite des richesses font estimer les petits métiers indépendants et la médiocre propriété rurale bien au-dessus de leur importance économique véritable. Si tant est qu'il soit possible de la discerner sous les adjonctions et rectifications successives qui l'obscurcissent, la pensée des rédacteurs de l'ordonnance du 4 mai semble dominer par un constant souci d'équilibre. Aucune profession n'est exclue, manuelles ou intellectuelles, ces dernières toutefois plus faiblement représentées puisqu'en elles le caractère éthique prime l'économique et que par formation et tempérament même, les individus issus de leur sein exerceront toujours dans les assemblées électorales une influence prépondérante.

Aucune profession, non plus, ne peut seule majoriser toutes les autres. On a sagement évité l'outrance de certains projets basés trop exclusivement sur le nombre des bras occupés qui eussent généralement assuré la prépondérance à la représenta-

tion agricole ou industrielle et fait ainsi du C.E.N. une assemblée farouchement protectionniste. Au contraire, agriculture, industrie, commerce constituent trois masses de volume sensiblement identique ainsi que, suivant List, il convient dans une nation normale à économie complexe. C'est par rapport à ces groupes principaux que se fixe ensuite l'importance relative des autres (1). Forcément, il s'introduit ici ou là quelque arbitraire et une propension naturelle à toutes les assemblées incitera toujours le législateur quoique les débats y perdent certainement en calme et objectivité à accroître le nombre des sièges pour satisfaire de nouvelles corporations ou donner aux anciennes une plus parfaite représentation.

Ainsi alors que les premiers projets n'avaient prévu que cent délégués, on passe immédiatement à cent-soixante dès les négociations de l'automne, puis à deux cents dans le projet officiel du 4 décembre. Le nombre s'élève encore à deux cent quatre-vingts le 16 du même mois et fin avril, l'entente entre la Commission de l'Assemblée nationale et le Reichsrat porte définitivement à trois cent quatre-vingt-six le total des sièges (2). Ce chiffre demeure insuffisant encore pour représenter dans ses variétés et complexités la vie économique de soixante millions d'individus. Si les grands groupes possèdent un nombre de sièges au moins égal à celui des branches corporatives et des directions syndicales essentielles qui les divisent, bien des intérêts réels, distincts des précédents mais limités à une fraction numérique trop faible de la population correspondant à une création ou à un déplacement de richesses trop peu sensible,

(1) Le dernier recensement (1907) répartit ainsi professionnellement la population :

Agriculture 31,4 ; Industrie 38,3 ; Transport, Commerce, etc. 11,8 ; Domestiques et salariés divers 1,6 ; Service Public et Professions libérales 5,5 ; Sans Profession 11,4.

(2) Voici la répartition adoptée pour le C.E.N. provisoire (ordonnance du 4 mai 1920).

I. Agriculture et Sylviculture	68 sièges	20,86	0/0
II. Jardins et Pêcherie	6	1,84	—
III. Industrie	68	20,86	—
IV. Commerce, banque, assurance	44	13,49	—
V. Transport et entreprises publiques	34	10,43	—
VI. Métiers	36	11,04	—
VII. Consommateurs	30	9,20	—
VIII. Fonctionnaires et professions libérales..	16	4,90	—
IX. Personnalités désignées par le Reichsrat	12	3,69	—
X. Economistes choisis par le Gouvernement	12	3,69	—
	326	100	—

devront nécessairement chercher un porte-parole parmi les représentants des organisations les plus voisines. L'institution des experts (1) permettra d'ailleurs d'entendre directement tout corps de métier, mis en cause le cas échéant. Ainsi trouve pratiquement sa solution, le dilemme théorique posé par Rotteck (2) et repris depuis lors avec insistance par les adversaires de la représentation professionnelle : ou bien constituer de grandes catégories abstraites ou aboutir à d'invraisemblables complications. Le C.E.N. donne une image de la vie productive Outre-Rhin, composée avec fidélité, souvent avec bonheur et parfois avec art.

* * *

Mais le C.E.N. ne se présente pas seulement comme une assemblée professionnelle. Il est tout ensemble un parlement social et dans sa composition doit aussi se traduire les diversités d'intérêts quant à la répartition des biens. Celle-ci divise les individus en deux catégories : capitalistes percevant le profit, le revenu ou la rente, prolétaires vendant leur force de travail contre un salaire. Comment exprimer le rapport d'importance sociale entre ces deux groupes ? Là encore les critères sont variables, subjectifs et mouvants. Le régime capitaliste consacre l'infériorité de l'employé, la démocratie industrielle tend à l'égalité sociale, la dictature du prolétariat subordonne violemment à l'ouvrier manuel l'entrepreneur que la société socialiste entend supprimer.

Aux Commissions mixtes, les C.E.N. et C.E.R., clefs de voûte d'un système de démocratie industrielle empruntent leur essentiel principe de parfaite parité entre employeurs et employés. Celle-ci, formant la traduction et le corollaire dans le domaine économique de l'égalité civile et politique, constitue la condition préalable d'ententes durables par accords librement négociés et consentis. L'égalité, de prime abord, semble accuser la division en classes. Au contraire, atténuant les oppositions en traitant également les partenaires, elle rend la première place aux solidarités corporatives, unissant entrepreneur et ouvriers d'une même profession, pour le service des intérêts du même métier.

(1) Cf. chapitre VI.

(2) Cf. chapitre I.

La parité n'est point cependant sans soulever de violentes critiques. Ne consacre-t-on pas ainsi une double inégalité puisqu'à chaque patron est accordée une puissance de délibération et de décision infiniment plus considérable, que celle dont un ouvrier dispose ? La supériorité de formation intellectuelle et de connaissances techniques, sans parler des pressions financières ou autres moyens moins avouables, permettra toujours aux capitalistes de tourner à leur profit l'égalité formelle qu'ils ont en apparence généreusement concédée ; aussi Communistes et Indépendants veulent-ils que dans la Société nouvelle et jusqu'au jour de leur définitive incorporation au prolétariat, les anciens chefs d'entreprise ne soient admis à participer aux affaires qu'en qualité d'auxiliaires ou de conseillers étroitement surveillés et dépourvus de tous droits politiques.

Mais, à la thèse de Däumig et de Richard Müller, majoritaires et syndicalistes répondent qu'il faut opter entre la catastrophe économique et l'accord provisoire avec le capitalisme. On ne résout pas avec des harangues de meeting et des appels révolutionnaires les minutieux et complexes problèmes d'une transformation sociale. Il est ridicule de faire fi de l'importance et de la délicatesse des fonctions d'entrepreneur, comme des préparations nécessaires à leur exercice. Legien, Cohen ou Wissel ont toujours, sous la plume ou sur les lèvres, l'exemple de la Russie pour mettre en garde les masses ouvrières contre les « socialisations sauvages ». Ils ne nient point la lutte des classes mais croient que celle-ci, dans une société démocratique pénétrée d'humanité et consciente des exigences de la vie collective, peut connaître des périodes d'assoupissement ou revêtir des formes moins brutales. Une évolution pacifique, comme celle qui jadis décrite par Dalhemann et les historiens romantiques, a fait succéder aux guerres féodales les assemblées d'État tend aujourd'hui à substituer aux conflits violents et aux grèves massives les délibérations du C.E.N. et des Commissions Centrales paritaires. D'ailleurs se déroule présentement une phase transitoire. Bourgeoisie et prolétariat constituant deux classes de force et de résistance très sensiblement égales, les postulats mêmes de l'avènement du régime prolétarien demeurent loin d'une réalisation prochaine. Dans l'avenir, par contre, la socialisation progressive modifiera

lentement la composition du groupe patronal : il comprendra un nombre croissant de directeurs d'exploitations nationalisées et se recrutera de moins en moins parmi les propriétaires des entreprises privées en constante régression économique. D'ailleurs, cette évolution elle-même achevée, rien n'implique que l'on devra nécessairement abandonner la formation paritaire. Le groupement syndical persévérera en tous cas pour si besoin est mener contre l'État socialiste et ses organes disposant du monopole de l'embauche, de durs combats dans l'intérêt des catégories de travailleurs lésés au dépens d'autres agents publics (1).

Mais, ce sont les vues lointaines et hypothétiques. Pour s'en tenir aux réalités présentes, du côté patronal, dans l'inquiète incertitude pesant sur l'avenir de l'économie allemande après la défaite et la révolution, la conclusion puis la consolidation des accords de novembre 1919, appelés sans exagération « la grande charte industrielle » furent accueillies comme une libération. Est-ce à dire qu'aujourd'hui ces directeurs généraux qui toujours si âprement manifestèrent leur volonté d'être, envers et contre tout, « maîtres chez eux » se rallie sans arrière-pensée à la formule nouvelle de collaboration sur un pied d'égalité ? A bien des symptômes il est permis d'en douter. Le puissant essor capitaliste et le glissement à droite marquant le printemps de 1920 mettent en cause, avec les autres conquêtes sociales, le principe même des rapports paritaires comme certains incidents au Conseil Économique, soulevés au cours des discussions sur les C.E.R., et la constitution de leur infrastructure l'ont manifesté clairement et comme officiellement.

D'ailleurs, si justifiée soit-elle dans la grande entreprise de l'industrie lourde, cette classification devient étrangement artificielle et simpliste transposée en d'autres domaines. A la conception marxiste des deux classes tranchées, avec, dressée entre elles, une barricade pour la lutte ou une table pour la tentative de conciliation, la vie oppose des communautés, des similitudes, des diversités, des entre-croisements d'intérêts infiniment multipliés et complexes. Aussi, est-ce bien souvent à une pseudo-parité, créée pour satisfaire à la

(1) Korrespondenzblatt der Freien Gewerkschaften (1919).

symétrie comme de fausses fenêtres disposées sur une façade, que l'on a eu recours lors de la rédaction de l'ordonnance. La question des classes, de leur existence autonome, de leur nombre est trop vaste pour être évoquée ici mais à s'en tenir seulement à la constitution elle-même, celle-ci s'est prononcée en déclarant que « l'administration et la législation doivent favoriser la classe moyenne indépendante de l'agriculture, du commerce et de l'industrie et la protéger pour qu'elle ne soit ni surchargée ni absorbée » (1). Dans ce but des sièges relativement nombreux (2) ont été réservés spécialement au sein du C.E.N. aux représentants particuliers des petits propriétaires fonciers exploitants, des artisans petits patrons, des commerçants détaillants désignés par leurs coopératives, Chambres ou associations respectives. Mais ceux-ci ne forment qu'un élément de la classe moyenne si l'on donne à ce terme l'acception compréhensive qu'il reçoit d'ordinaire aujourd'hui. Celle-ci tend à embrasser en effet les fonctionnaires de la nation, des pays, des communes ou des cultes, les employés du commerce et de l'industrie, les membres des professions libérales, les rentiers et retraités, les techniciens et spécialistes. Entre ces diverses catégories manquent les liens d'une vraie solidarité économique mais certaines habitudes sociales, certaines tendances idéologiques les réunissent. La bourgeoisie dépossédée par l'évanouissement de ses créances, les intellectuels dont la rémunération du travail est si loin de couvrir le véritable coût de production devraient dans la situation précaire où ils sont placés s'affirmer en opposition révolutionnaire avec le grand capitalisme. De fait la classe moyenne continue de penser en conservatrice et de soutenir l'ordre économique dont elle est la victime. Est-elle susceptible de devenir une force sociale à l'égal de l'industrie lourde ou du prolétariat organisé? Un milieu trop riche en personnalité constitue malaisément une masse manœuvrière et sa discipline dans la conduite d'une action économique cohérente demeure encore incertaine. Ne serait-ce pas cependant la véritable

(1) Article 164

(2) 14 pour l'agriculture, 16 pour les métiers. La distinction n'est pas clairement établie entre les délégués des grandes et moyennes entreprises dans les autres catégories professionnelles mais il ressort du choix des associations chargées des désignations que les secondes seront favorisées généralement. Cf. chapitre VII.

politique sociale de l'avenir (1), celle qui se dégageant des conceptions périmées où l'on s'efforçait, par des textes particuliers, de venir en aide à certaines professions déterminées manuelles d'ordinaire tendrait à une révision générale de la pratique législative et administrative, spécialement des tarifs des impôts, douanes et transports de telle sorte que les individus dont le revenu quelle que soit sa source est atteint, rentiers, intellectuels ou chômeurs ne puissent considérer les promesses écrites dans la constitution (2) comme une amère ironie à l'adresse de leurs misères. Ce minimum matériel d'existence décente, condition d'indépendance nécessaire comme de l'exercice même d'une fonction, n'est-ce pas surtout pour la classe moyenne qu'il est mis en péril. Plus difficilement encore que pour l'ouvrier, il lui est loisible en accroissant sa propre part dans la répartition des biens de rejeter sur d'autres le fardeau de la hausse des prix.

C'est donc d'une ligue du travail intellectuel par exemple que l'on devrait attendre, non la poursuite de buts étroitement corporatifs, mais une vigoureuse action coopérative nationale. Partant du terrain de la consommation elle rejoindrait théoriquement celle entreprise dans le domaine de l'échange de la production et du crédit par les autres fractions de la classe moyenne. Mais en fait, loin de former une harmonieuse république, la coopérative est divisée contre elle-même. Les associations de consommation, œuvre en général des syndicats ouvriers se présentent vis-à-vis du petit commerce en concurrents plus dangereux encore que les grands magasins par suite des procédés dont elles usent et des exemptions fiscales dont elles profitent. Sans doute les griefs sont exagérés et quelque jour peut-être une évolution symétrique viendra d'une part décentraliser les coopératives et grouper le petit commerce, de l'autre, jusqu'à confondre des intérêts présentement antagonistes. Mais l'heure n'est pas encore venue où la représentation professionnelle s'articulera toute entière sur trois grandes formations parallèles, groupements patronaux, syndicats ouvriers, associations coopératives des classes moyennes, aussi aujourd'hui la Représentation des professions et des classes laisse encore de côté toute une catégorie de fonc-

(1) Cf. Leubuscher *in* Soziale Praxis (1923).

(2) Article 151.

tions économiques qui, dans une assemblée de cet ordre, doivent nécessairement trouver des porte-parole.

* * *

L'article 165 emploie un terme vague : milieux intéressés. La Constituante a immédiatement classé sous ce chef les représentants des consommateurs mais sans rien préciser de leur nomination ou des rôles qu'ils joueraient éventuellement. A ceux-ci, le mémoire de Wissel sur l'économie collective (1) attribue une tâche effacée. Ils figurent seulement au C.E.N. et non dans les assemblées régionales. Ils sont choisis comme les économistes en renom par le gouvernement mais sur présentation toutefois des intéressés. Avec Robert Schmidt accède au pouvoir le docteur Hirsch, théoricien du socialisme de consommation. Sa constante activité s'emploiera à doter les consommateurs d'un groupe particulier au C.E.N. Cette pré-tention a été vigoureusement contestée. Durant la discussion du projet gouvernemental, tant au Reichsrat qu'à l'Assemblée, tous les groupes pressés de consentir à abandonner quelques sièges en réclamaient de nouveaux désignant pour leur être sacrifiés ceux des entreprises municipales et des consommateurs. Pourquoi en effet, disait-on, des délégués particuliers pour ces derniers ? Tout le monde pourrait les désigner et personne ! Les nouveaux riches et les mercantis, comme les autres. L'activité économique forme un cycle fermé où toute entreprise est consommatrice par rapport à une autre exploitation ; les fabricants de machines sont tributaires des laminoirs, les laminoirs des fonderies, l'industrie textile du commerce de la laine, du coton ou du jute, l'agriculture, des fabriques de machines, vêtements ou chaussures et ainsi de suite. Détacher une poutre de l'ensemble ou rechercher les plus bas prix par l'intervention des puissances publiques aboutirait à un désordre inévitable, à une diminution de la production sous ses diverses formes, celle-ci se soldant par une hausse générale. De même, introduire dans un conseil national les représentants d'intérêts secondaires serait soumettre la politique générale à des conceptions surannées de petit bourgeois tâ-

(1) Wissel : *Praktisch Weirtschaftspolitik* (1919).

tillons et timorés. Ce n'est point qu'on doive refuser à la consommation une prise en considération de ses intérêts puisqu'elle est en définitive le but de toute activité, mais elle possède déjà des porte-parole. Les travailleurs, masse consommatrice par excellence, sont ses naturels délégués. Sans doute, ce point de vue ne manque pas de justesse. Les deux millions et plus des coopérateurs socialistes ou les trois ou quatre cent mille inscrits des organisations chrétiennes viennent pour la plupart des syndicats ouvriers correspondants, mais en tant que membres ou délégués de ceux-ci se conduiront-ils en représentants des intérêts généraux. On peut légitimement en douter et sans parti-pris croire que des éventualités se présentent où ceux-ci se considéreront davantage comme des producteurs coassociés et par le fait complices du patronat achetant, par l'écrasement du marché intérieur, la conquête de débouchés extérieurs. Aussi à ce péril d'une conciliation des égoïsmes corporatifs au grand dam du public est-ce d'autres remèdes qu'il convient de chercher. Le problème n'a point échappé aux constructeurs de systèmes représentatifs. Dans l'assemblée de ses rêves, Levita établissait une parité entre les tenants des intérêts particuliers et les représentants des intérêts généraux recrutés parmi les fonctionnaires de l'État et des communes que leur habituelle activité met continuellement au service du public. De même Schäffle attribue deux tiers ou trois cinquièmes des sièges aux élus du suffrage universel mandataires de la collectivité, mais la majorité des théoriciens depuis Ahrens — sensibles aux inconvénients des assemblées à recrutement mixte en combinant leurs conceptions et les traditions bicaméralistes du parlementarisme classique — confient cette même tâche de gardienne du bien commun à la chambre populaire. C'est un point de vue que reprend présentement le socialisme de Guilde dont l'influence sur la pensée allemande est aujourd'hui si manifeste.

Mais on entretient ainsi une confusion fâcheuse. Les intérêts des consommateurs ne sont pas d'ordre politique mais économique. Ils soulèvent des questions complexes et précises à la fois qui ont été jusqu'ici négligées.

Pratiquement le C.E.N. s'ouvre à eux. Leurs représentants formeront moins d'un dixième de l'assemblée, mais par le fait même de leur collaboration constante et obligée avec les

groupes voisins ils constituent un élément plus influent que leur nombre ne le laisserait supposer de prime abord. Leur action serait encore accrue si la répartition des sièges était plus homogène et plus rationnelle. Parmi les vingt membres en effet on trouve des représentants des locataires et propriétaires villes et villages, maîtresses et gens de maison, patrons et garçons hôteliers, tous placés côte à côte moins par suite de naturelles affinités que des difficultés inhérentes à un autre classement. Seules ici cependant les associations féminines et les coopératives de consommation se présentent comme en mesure de jouer un rôle efficace. Leur participation devrait être renforcée surtout pour les premières. C'est par les mains des femmes (1) que passe 60 0/0 du revenu national, et de leur éducation comme de leur organisation dépendent largement la compression et la distribution raisonnées des dépenses qui sont une exigence essentielle de l'économie de transition, voir de l'économie collective (2).

* * *

Si l'on considère maintenant l'aspect d'ensemble fourni par les douze groupes du C. E. N. provisoire, l'impression générale domine d'un émiettement et d'un enchevêtrement singuliers des intérêts. Suivant l'angle dont on l'observe, l'assemblée présente des constellations et des groupements absolument divers. L'ordonnance et surtout le règlement ont cependant établi dans cette masse cahotique un peu d'ordre et de cohésion en reconnaissant, outre la division fondamentale en groupes, une grande articulation en trois sections : employeurs ; ouvriers ; consommateurs, professions libérales, fonctionnaires, membres désignés par le Reichsrat et le gouvernement.

(1) Cf. Le Reichsfrauentag (populiste), 28 avril 1920.

(2) La participation des femmes au C.E.N. est très réduite. A la seule catégorie « consommateurs », des sièges leur sont expressément réservés. Aucun texte ne les exclut ailleurs puisque les conditions d'éligibilité sont les mêmes qu'à l'Assemblée nationale où ont été envoyés 39 députées. Mais l'activité féminine est plus récente dans les organisations syndicales qu'au sein des partis et une femme seulement a été désignée au groupe commerce. La population féminine indépendante s'élève à la moitié environ de la population masculine (11.500.000 contre 22.300.000). Elle se répartit ainsi : agriculture 44,5 ; industrie 21,6 ; commerce 9,5 ; domestique 3,3 ; services publics 2,9 ; sans profession 18,2 0/0 (Wirtschaft und Statistik).

Cette dernière formation correspond à peu près à la représentation des intérêts généraux dont on recherchait, précédemment le caractère. Moins nombreuse que celle des travailleurs et des patrons, elle jouit officiellement de droits presque égaux et pratiquement se présente comme leur arbitre.

Mais sous ces divisions apparentes, il y en a d'autres latentes, car en dépit des affirmations du matérialisme historique et nonobstant toutes les solidarités professionnelles, liant ou opposant les délégués, il demeure dans l'esprit de chacun d'eux un irréductible résidu extra-économique, politique, moral, national, religieux auquel ils obéissent dans toutes leurs démarches essentielles. Les conditions techniques importent à la politique, qui doit s'adapter à leurs données nécessaires, mais celles-ci ne sauraient déterminer les fins à poursuivre qui sont d'essence essentiellement éthiques, esthétiques et métaphysiques.

Ainsi, dans le court stade d'activité parcouru par le Reichswirtschaftsrat, a-t-on vu, au sein de celui-ci, les populistes se concerter, les socialistes conférer avec la direction de leur parti et prendre part aux réunions de la fraction au Reichstag, les syndicalistes chrétiens constituer un groupe permanent en rapport étroit avec les élus du parlement national et des diètes des Etats. Aux formations officielles s'opposent les groupements par affinité de tendances syndicales ou politiques. Ceux-ci d'ailleurs trouvent dans les dispositions de l'ordonnance et l'esprit qui l'anime leur origine et comme leur consécration anticipée.

CHAPITRE VIII

Les Organisations Professionnelles.

La convocation, la composition et la structure du C. E. N. provisoire marquent, dans l'interprétation de l'article 165, une orientation caractéristique et sans doute décisive. Sous l'intimidation révolutionnaire et dans un grand désarroi intellectuel, gouvernement et Assemblée ont accepté d'ancrer dans la Constitution, la hiérarchie des Conseils. A ceux-ci désormais, il incombe de s'occuper des intérêts sociaux et économiques du prolétariat et de la nation. Mais, on ne construisait pas sur une table rase et les organisations syndicales ouvrières, les associations ou Chambres patronales qui, depuis un demi-siècle, militaient dans le même domaine n'entendent point s'effacer purement et simplement devant les nouveaux venus. Les conciliateurs de Weimar ne se sont point clairement prononcés. Un premier paragraphe reconnaît les organisations patronales et ouvrières ainsi que leurs accords, mais il ne précise nullement à quel titre. D'autre part, entre ces lignes et les suivantes qui traitent des Conseils de Travailleurs, aucun lien n'est établi. Les individus seront-ils représentés par tête comme dans un système de démocratie formelle ou bien par groupes préalablement organisés en donnant à la reconnaissance précitée un sens largement compréhensif ?

Sur l'une ou l'autre des solutions, Rudolf Wissel ne se déclare pas, tenant personnellement pour des fédérations corporatives dont on a marqué plus haut quelques-uns des caractères. Celles-ci sans doute eussent reposé sur l'infrastructure des associations spontanées si ces dernières avaient accepté de se plier aux dispositions générales du plan d'Économie collective, mais les Conseils sous une forme nouvelle n'en demeureraient pas moins les organes essentiels. Avec Robert Schmidt au contraire, c'est le syndicalisme orthodoxe installé au Kur-

fürstendamm en la personne de l'ancien secrétaire de la Commission générale. L'évolution que guidera ce laborieux opiniâtre tendra à faire essentiellement et quasi exclusivement une représentation syndicale de la représentation professionnelle.

Comment en effet, celle-ci se développerait-elle comme une institution vivante, non une création artificielle et schématique, sans être solidement articulée aux organisations spontanées. Si l'État a le devoir d'assurer aux intérêts l'équitable faculté de se faire entendre, ce n'est point cependant en constituant artificiellement des corps électoraux qu'il saurait y pourvoir. L'inscription sur une liste commune s'avère insuffisante à donner aux individus la conscience des solidarités corporatives qui leur a manqué jusqu'alors. Le gouvernement ne peut que favoriser par une réglementation libérale et un statut approprié, l'éclosion et l'essor des organisations professionnelles. Il est incapable d'aller plus outre, de les appeler directement à la vie et d'en faire à son gré la base d'une représentation. De même que les institutions parlementaires impliquent une opinion publique éveillée, avertie, déjà remuante, il ne saurait être question de Chambre du Travail ou de Conseil économique dans un pays fermé à la liberté d'association et au groupement légal des intérêts. C'est une considération que le débat intellectuel avait fort bien mise en lumière. Krug par exemple écrivait : « On a exagéré l'importance de la question : faut-il représenter les classes ? Où il n'y en a pas, il n'y a pas non plus de raison pour les constituer d'abord et les représenter ensuite car, où les classes ne sont point historiquement fondées dans la vie nationale, il est quasi impossible de les appeler à la vie comme un organe d'état vivant (1) » Remplacez classes par organisations professionnelles et la leçon devient toute actuelle. Bismarck l'avait excellemment comprise lors de la création manquée du Volkswirtschaftsrat. A en croire les confidences de sa vieillesse aux intimes de Friedrichsruhe, il eût révé, si la Providence lui avait donné de revivre une seconde jeunesse, de prendre personnellement en main la direction des unions agricoles prussiennes, puis d'une confédération des associations allemandes de producteurs pour combattre à leur tête la dégénérescence parlementaire et la décadence des

(1) Wilhelm Traugott Krug : *Gesammelte Schriften* (1836).

partis. Né 30 ans plus tard et trouvant son pays uni déjà, le Prince aurait été un grand agitateur social et sans doute sa volonté et son habileté eussent-elles doté l'Allemagne de ce système représentatif original qu'elle recherche encore (1).

* * *

Pour constituer la Représentation professionnelle, il convient en effet que les gens de métiers sortent d'abord de leur isolement individualiste, puis que leurs groupes sporadiquement formés se concentrent jusqu'à s'unir en quelques grandes fédérations nationales. Il faut ensuite que ces tendances organisatrices se manifestent à peu près dans tous les domaines et qu'elles s'affirment comme le fait, sinon de la majorité, du moins d'une imposante et active minorité. Il est nécessaire enfin qu'un mouvement d'entente rapproche les unes des autres, d'une part les différentes directions et obédiences syndicalistes, d'autre part les grandes unions patronales et ouvrières.

De telles conditions se trouvent pour la première fois réalisées dans l'Allemagne de 1920. Toute la vie économique s'est couverte peu à peu d'un épais réseau d'organisations et, restent en définitive hors de celles-ci ceux-là seuls qui le veulent expressément ou dont l'activité est trop originale pour se prêter à un encadrement. Une brève esquisse historique va montrer les phases essentielles de ce phénomène social.

Le sens et le goût de l'organisation ou du groupement sont innées outre-Rhin. C'est la terre classique des guildes, des fraternités, des compagnonnages, des mutuelles, des coopérations et corporations. Une forte discipline associationniste y enserme l'individu et ne laisse que peu de place aux fantaisies personnelles. Ces tendances de l'esprit et de la race, combattues par l'absolutisme de l'État policier, somnolent, ensevelies dans les bandelettes des formules archaïques et vétustes, jusqu'au milieu du XIX^e siècle où la révolution industrielle, engendrant un prolétariat urbain, crée le milieu prédisposé à recevoir les enseignements socialistes, tels qu'alors les déduisaient des épreuves où le travailleur britannique avait précédé ses cama-

(1) Voir bibliographie au chapitre 1^{er} ou à l'appendice.

rades du continent, les proscrits de Londres, Karl Marx et Frédéric Engels.

Mais le Manifeste Communiste de 1847 ne visait qu'à développer une ambiance révolutionnaire et à organiser les travailleurs en parti de classe. C'est à un autre observateur des conjonctures anglaises que l'Allemagne doit ses premiers syndicats ouvriers. Dans ses « Lettres sociales », Hirsch proposait au prolétariat allemand de s'associer à l'exemple des trade-unions. Dunker, rédacteur en chef de la *Volks-Zeitung* entreprit, en 1868, la publication de cette correspondance qui souleva, dans les milieux intéressés, une vive attention. Celle-ci se traduisit par une première tentative de groupement aussitôt que la prohibition générale des coalitions fut levée pour l'Allemagne du nord en 1869 et pour le Reich en 1872, grâce à l'inlassable activité de Schulz Delitsch. Déjà l'agitation Lassallienne avait ouvert parallèlement le milieu social-démocrate aux idées d'organisation syndicaliste. L'accord ne put se faire entre les disciples du tribun populaire et les amis de Hirsch et de Duncker. Les premiers tenant pour un mouvement centralisé, politique et agressif, les seconds se déclarant partisans d'une action autonome, spontanée, apolitique des associations ouvrières (1). Cette dernière conception réunit d'abord autour d'elle la majorité des forces organisées, mais Lassalliens et Bébéliens s'étant unis à Gotha en 1875, les syndicats socialistes, dits libres, furent bientôt les plus puissants et les plus nombreux.

C'est une vingtaine d'années après, en 1894 seulement, que se fonda à Trèves, parmi les cheminots, le premier syndicat chrétien. Les ouvriers catholiques jusqu'alors étaient demeurés inorganisés sur le terrain strictement professionnel ou avaient adhéré aux autres mouvements. A la suite de l'Encyclique *Rerum Novarum* qui jetait sur des questions jusqu'alors indéfiniment controversées un faisceau de lumière et formulait sur elles un jugement d'une irrécusable autorité, un nouveau courant syndicaliste prenait naissance dont la viabilité s'affirmait immédiatement (2).

(1) Appel aux Travailleurs d'Allemagne (1^{er} septembre 1868). — Voir Goldschmidt : *Die deutschen Gewerkvereine* (Hirsch Dunker) (1907).

(2) Voir Herkner. *Arbeiterfrage* (1908). — S. Nestriepke. *Die Gewerkschaftsbewegung* (1921). — K. Braun. *Die Konzentration der Berufsvereine* (1922)

Ainsi sollicités par trois tendances de caractère extra-économique, les groupements qui se sont jusqu'alors sporadiquement constitués et n'ont eu entre eux que des liens locaux assez lâches tendent à s'unir et à se fédérer régionalement et corporativement à l'intérieur des grands mouvements nationaux. La concentration de la production, le développement des conflits généraux et des accords collectifs subséquents, les rapports constants et étroits pour coordonner la propagande et répartir les ressources, l'action et les revendications nécessitent une centralisation croissante (1). Dès 1892, à Halberstadt aussitôt la levée des lois d'exception antisocialistes, « la Commission générale des Syndicats Allemands » est constituée comme lien permanent entre les organisations libres les plus disciplinées, sous la direction de Legien.

En même temps que se développait et se renforçait l'union des travailleurs, naissait aussi un mouvement d'accords interpatronaux, mais celui-ci ne présentait en général qu'un caractère de riposte ou de préservation à l'égard des revendications ouvrières. C'est à la suite des grèves sauvages de Crimmitschan que fut fondé, en 1904, le premier Bureau central des Associations d'Employeurs (2), mais toutes celles-ci n'y adhéraient pas. Certaines demeuraient sous l'influence de l'« Association centrale des Industriels (3) » fondées pour la défense et l'expansion de la production nationale. D'autres appartenaient à la « Fédération des Industriels » (4) constituée en 1895 pour représenter particulièrement les intérêts de l'industrie légère de finissage. Beaucoup d'entrepreneurs, inscrits d'ailleurs au « *Zentralverband* », se refusaient à suivre celui-ci dans sa politique sociale et fondaient « l'Union des Associations d'Employeurs Allemands » (5). Un peu plus tard cependant, en 1905, sous la pression des circonstances, les diverses organisations, avec l'appoint des patrons filateurs formaient un cartel. On aboutissait, en 1913, à une fusion puis à une union (6).

(1) Wende : Die Konzentrationsbewegung bei den deutschen Gewerkschaften (1913).

(2) Zentralstelle deutscher Arbeitgeberverbände.

(3) Zentralverband deutscher Industrieller (1876).

(4) Bund der Industriellen E. V. (1895).

(5) Verein deutscher Arbeitgeberverbände.

(6) Vereinigung deutscher Arbeitgeberverbände.



Ainsi, au début de la guerre, l'organisation professionnelle dans son ensemble se trouvait déjà fort avancée mais, d'une part, le mouvement ouvrier n'avait pas encore achevé sa centralisation et se développait en état permanent d'antagonisme avec le groupement patronal, instrument exclusif de défense contre le prolétariat, les entrepreneurs unis ou isolés se livrant entre eux à une concurrence forcenée et brutale. D'autre part, les syndicats libres, sous l'influence socialiste, demeuraient en opposition alternativement violente ou latente avec le gouvernement jugé l'allié des capitalistes. C'est seulement au cours des hostilités que l'idée de solidarité nationale fait lentement son chemin dans les esprits et que directeurs et secrétaires supputèrent, de part et d'autre, les heureuses conséquences d'une durable entente. Les formes de l'économie de guerre provoquant une sorte de syndicalisme obligatoire des entreprises amènent une collaboration constante des organisations patronales entre elles et avec l'administration. Puis, à partir du 5 décembre 1916, l'introduction des lois sur le service auxiliaire multiplie l'intervention des syndicats ouvriers jusque-là tenus en défiance dans de nombreux Conseils officiels et dans les Commissions de conciliation ou de décision (1).

Surtout les problèmes de la paix longuement prévus ou minutieusement préparés donnèrent lieu aux démarches décisives. D'abord résolus en fonction de la victoire, des annexions et tributs économiques, ils se posèrent en terme nouveau lorsqu'il fut avéré qu'on devrait surtout compter sur l'activité laborieuse du peuple allemand. Aussi convenait-il d'ordonner celle-ci au mieux et de n'en rien gaspiller par la concurrence internationale ou la lutte de classes. Les premières tentatives d'entente entre syndicats patronaux et ouvriers n'eurent pas de succès. Reprises en 1917, elles échouèrent en janvier 1918 par suite de l'attitude des industriels. C'est seulement après des entretiens répétés et personnels d'Auguste Muller et de Von Raumer avec les représentants de ces derniers qu'on convint d'un éventuel accord. Celui-ci était précisé, le 2 novembre, en ce qui concernait les problèmes de la démobilisation.

(1) E. Schiffer et Junk : *Der Vaterländische Hilfsdienst* (1917).

Ce terme ne signifiait pas seulement retour de millions de bras, dans un délai que l'Entente allait imposer très bref, mais aussi fin d'un régime exceptionnel de contrainte. Trop de temps avait été perdu, la guerre s'achevait en catastrophe et la révolution éclatait. Les négociations n'en étaient point arrêtées. Elles se concluaient le 15 novembre par la signature d'un accord en 12 articles. Il créait la « Commission mixte centrale de l'Industrie et des Entreprises » (1). Une trentaine de groupements, dont toutes les grandes associations patronales et ouvrières, y adhéraient. De sa compétence, relèvent la réglementation réciproque entre employeurs et travailleurs pour la solution en commun de toutes les questions sociales et économiques, spécialement dans les conjonctures présentes, l'emploi des anciens combattants et l'approvisionnement des industries en matières premières. Divisée en quatorze sections (2), subdivisées elles-mêmes en groupes techniques ou régionaux, la *Zentralarbeitsgemeinschaft* constitue immédiatement une institution d'autant plus puissante qu'un irrésistible et singulièrement rapide mouvement d'organisation professionnelle achève la concentration syndicale. Les syndicats libres constituent « la Fédération générale des syndicats allemands (3) ». Le mouvement chrétien « la Fédération allemande des syndicats (4) ». Les organisations démocratiques un « cartel syndical (5) ». En même temps les employés et fonctionnaires rallient le prolétariat ouvrier. Ils travaillent en liaison avec ses organisations (6) ou s'incorporent à elles (7). Celles-ci s'enflent avec rapidité. Les syndicats socialistes qui comptaient deux millions de membres au début des hostilités et en avaient perdu la moitié au cours de la guerre, déclarent au 1^{er} mars 1919 trois millions d'adhérents ; au 10 mai, quatre ; au 5 juillet tout près de cinq et demi ; au 16 août plus de six mil-

(1) *Satzung für die Zentralarbeits-gemeinschaft der industriellen und Gewerhlichen Arbeitgebed und Arbeitnehmer. Deutschlands vom 12 dezember 1919.* — voir Baltrusch. *Die Arbeitsgemeinschaften* (1920). — Leibrock. *Arbeitsgemeinschaft* (1920). — Lohmann. *Die Arbeitsgemeinschaft und ihre Glieder* (1919).

(2) Fer et métaux ; Alimentation et Ravitaillement ; Bâtiment ; Textile ; Mines ; Matériaux de construction ; Bois ; Papier ; Cuir ; Verre et Céramique ; Produits chimiques ; Huile et corps gras ; Vêtements ; Gaz, eau et électricité.

(3) *Der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund* (A. D. G. B.).

(4) *Der Deutsche Gewerkschaftsbund* (D. G.).

(5) *Der Gewerkschaftsring* (H. D.).

(6) *Arbeitsgemeinschaft freier Angestelltenverbände* (A. F. A.).

(7) *Gesamtverband deutscher Angestelltenvereine* (G. D. A. G.).

lions et moins d'un an plus tard, huit millions et quart (1). Même accroissement extrêmement sensible du syndicalisme chrétien mais relativement médiocre des organisations Hirsch-Duncker qui cessent d'être un pôle attractif (2).

Du côté patronal se manifeste une poussée identique. Après l'industrie, l'agriculture, le commerce, les banques, les transports et les assurances constituent des organisations centrales que relie finalement une commission supérieure.

Enfin des négociations s'amorcent dans les transports, le commerce et l'agriculture pour la formation de Commissions mixtes sur le modèle de la grande charte industrielle du 15 novembre.

* * *

Cet ample mouvement d'embrigadement, de concentration et d'accord semble irrésistible. Dans l'état critique où se cherche comme à tâtons l'Allemagne, c'est là un phénomène capital, le seul positif au milieu de la dissolution des institutions et des errements de la pensée dirigeante. En ce puissant essor associationniste paraît résider non seulement la force qui orientera la période de transition et donnera à la reconstitution industrielle une impulsion vigoureuse et suivie, mais le ferment même de toute l'Économie nouvelle. La direction — pense-t-on parmi les délégués patronaux à la Commission mixte centrale — doit désormais échapper au formalisme, à la lenteur, à la corruption des bureaux ministériels. Pas davantage, elle ne saurait utilement relever du dilettantisme du Reichstag, c'est aux représentants des véritables puissances économiques, entrepreneurs et travailleurs de toutes catégories, qu'elle appartiendra. L'accord de ces forces déjà réalisé, est parfaitement possible en dehors de toute intervention gouvernementale, plus périlleuse encore qu'inutile, car, non seulement, on doit viser à établir une self orientation indépendante de l'économie mais encore les techniques de celle-ci doivent être aussi éloignées que possible de tous les procédés mécaniques et artificiels du parlementarisme et de l'administration : vote, ordonnances, lois, décrets ou paperasserie. Une Commission exécu-

(1) Korrespondenzblatt (1919-1920).

(2) Jahrbuch der christlichen Gewerkschaften für 1921.

tive, au contraire, composée exclusivement des délégués des associations adhérentes,— tenues du fait de leur participation même au Conseil de remplir les décisions qui y seraient prises,— instaurerait un régime de discussions objectives entre compétences responsables et d'accord limités et concrets, respectés comme des engagements d'affaires.

Pour des solutions identiques, au libéralisme associationniste patronal, s'accorde plus qu'il ne s'oppose l'autarchisme syndicaliste ouvrier. Historiquement, dans les rapports de la Sozial-Democratie et des syndicats libres s'est produit, à Gotha, dès les origines, une sorte de partage d'Arcadius et d'Honorius. Le parti rassemble les forces prolétariennes sur le terrain politique, les fédérations corporatives dans le domaine économique. Une double inscription des militants assure les contacts personnels et le lien organique. Syndicats et parti se considèrent également comme des groupements révolutionnaires en relation d'antagonisme permanent vis-à-vis de l'État. Mais un jour vient, le 9 novembre 1919, où le parti dirige l'État. On n'avait pas prévu cette éventualité, le grand élan créateur de la révolution sociale devant entraîner l'invention immédiate de formes nouvelles et harmonieuses dont la conception bourgeoise n'offrait aucune préfiguration. C'est au contraire, comme on l'a vu, une dépression profonde, le désordre, la disette, la démoralisation qui marquent l'avènement du prolétariat. Les syndicats qui, dans leur activité pratique, avaient toujours témoigné d'un réalisme averti signent le 14 novembre, avec les organisations patronales, l'accord analysé ci-dessus. Le premier article s'exprime ainsi : « Les syndicats sont reconnus comme la représentation professionnelle des travailleurs (1) ». Quelle était l'exacte portée de ces termes ? S'agissait-il d'une simple constitution de mandataires de droit privé ou bien les unions corporatives prétendaient-elles en dehors du gouvernement organiser directement l'économie ? Les textes ne sont pas clairs. En fait, on voit les syndicats constamment s'opposer aux Conseils qui comme eux prétendent à un rôle économique et social. Les Sowjets ont un pire ennemi que Scheidemann, c'est Legien.

(1) Congrès d'Iena du Bund der Industriellen et du Zentralverband deutscher Industrieller en février 1919. Article du Dr Freund dans *Stahl und Eisen*, décembre 1919.

Ainsi, à côté du pouvoir régulier, s'établit une sorte de gouvernement social, né spontanément des accords syndicaux fédéraux et interfédéraux. Suivant le mot de Proudhon, « l'atelier remplace le gouvernement ». Plus exactement l'Usine — avec ses magnats et son prolétariat organisés — s'attribue une large part des prérogatives de l'État. Celui-ci ne peut-il réagir en intégrant à son tour l'économique, faire d'un péril une force et résoudre en collaboration un antagonisme ? L'évolution de la Cité moderne comporte un double processus d'absorption et d'abandon. Assumant des tâches de Direction générale et de gestion immédiate, l'autorité centrale ne peut exclusivement agir à coup de décrets et de lois, sans contraindre la vie publique à se plier au cadre d'un schématisme inopérant et dangereux. Elle doit au contraire donner aux puissances sociales et économiques une autonomie assez étendue pour que celles-ci règlent elles-mêmes leurs affaires et prennent en outre le soin de quelques-uns des intérêts généraux. Lorsqu'une telle activité devient l'objet d'une concession libre et volontaire de l'État, l'exercice normal cesse d'en être désordonné. Il n'y a point négation mais seulement transformation des droits de la puissance publique. Celle-ci, au lieu de les exercer législativement en textes répétés et spécialisés, les concède constitutionnellement, en créant des formes politiques et administratives animées d'un dynamisme autonome. Au lieu de mécaniser les forces économiques au risque de les mutiler ou de les appauvrir, on les laisse librement se développer en leur propre domaine, s'équilibrer et se coordonner mutuellement. Ainsi, par leur action et réaction réciproques, se déterminent des formes et des rapports dont le législateur eût en vain essayé de prévoir les aspects et les évolutions.

* * *

C'est tout ce courant syndical bouillonnant de force et agité d'ambitions que Robert Schmidt tente de capter, d'endiguer et d'utiliser en créant le C. E. N. provisoire. On l'a déjà vu plus haut, il se compose de délégués de la grande commission mixte et des associations coporatives le « Petit Conseil » Il laisse celui-ci modeler exclusivement le plan de la représentation sur la carte des organisations et substituer enfin à

l'élection individuelle la délégation par les syndicats, les associations ou les groupements. On est au point de jonction entre les deux courants sociaux et politiques d'organisation professionnelle et de représentation constitutionnelle.

A l'idéologie de l'article 165 qui avec quelque naïveté croit innover, le ministre de l'économie nationale substitue l'observation du réel et l'utilisation des forces existantes. La représentation professionnelle, elle existe déjà en quelque manière. Elle se manifeste par des interventions latérales — grèves, intimidations, négociations — ou par l'élection politique de chefs syndicalistes. Il convient de lui donner une forme institutionnelle et des possibilités d'action continue et régulière.

Cependant, Schmidt rejette le plan de Wissel qui tend à imposer légalement certaines évolutions aux organisations syndicales. Pour durer, un gouvernement doit être constitué le moins artificiellement possible dit la leçon organiciste. On s'adressera donc aux groupements tels qu'ils sont issus naturellement du processus historique qui les a engendrés. Aucun ne sera créé à des fins électorales ni aucun rejeté qui aura fait preuve par son activité de sa vitalité intense et de son utilité sociale. A condition d'être un véritable groupement syndical, ce qui exclut à droite et à gauche les mouvements jaunes ou communistes, toute association obtiendra sa part de légitime influence. Comme le dit une formule devenue classique, le syndicat est libre dans la profession organisée.

A celui-ci toutefois, on aurait pu ne laisser que la tâche d'établir des listes et de soutenir des candidats. Pour user d'une comparaison imparfaite, dans le domaine économique les collèges professionnels eussent correspondu aux circonscriptions territoriales dans le domaine politique et de même les syndicats aux partis. L'ordonnance a voulu aller beaucoup plus loin et lier définitivement organisations et représentation professionnelles. Les premières désignant directement leur délégué à la seconde sous la seule réserve d'une vérification matérielle des opérations par le ministère de l'Economie et d'un contentieux de l'éligibilité confié au tribunal de validation (1). Le choix des associations demeure absolument libre n'étant même pas soumis aux conditions ordinaires posées par

(1) Voir plus haut chapitre VI.

les théoriciens de l'appartenance au métier, condition essentielle pour briguer un siège. Il restait, pour achever d'assurer l'omnipotence syndicale, l'établissement du mandat impératif et de la révocation permanente constamment possible. On sait à quelle transaction fâcheuse le texte s'en est tenu. Toutefois, si l'esprit de l'institution primitive persévère au Kurfürstendamm, nul doute que dans l'application on ne soumette étroitement le délégué à sa corporation.

Aussi, s'il fallait d'un trait de plume résumer toute cette évolution de l'article 165 que l'on vient de décrire, sans doute bifferait-on sans hésiter les paragraphes concernant la double hiérarchie des Conseils ouvriers et économiques, pour leur substituer une rédaction nouvelle voisine de celle-ci : « Les organisations professionnelles et corporatives sont appelées à désigner des représentants aux conseils économiques régionaux et nationaux, selon une proportion et des modes déterminés par leurs libres accords et à défaut par la loi. »

CHAPITRE IX

La Hiérarchie des Conseils.

Il faut maintenant revenir aux dispositions littérales de l'article 165, concernant la hiérarchie des Conseils. On connaît leur genèse confuse, leurs origines sowietiques, la teneur de l'accord du 5 mars 1919, l'effort d'intégration de Sinzheimer approuvé par le Cabinet et sa majorité. A remonter aux sources, aucun doute n'est possible. La Constitution consacre la conception pyramidale de la représentation. Le principe éthique du système réside, suivant la théorie de Cohen, dans une collaboration et une circulation des élites actives, le principe politique, comme Daumig après Marx et Lemm l'a décrit, dans une continuelle poussée de bas en haut venant contrecarrer les tendances autocratiques et oligarchiques des démocraties formelles. Mais pour que ce dynamisme se développe puissamment, encore convient-il qu'il y ait, entre les divers échelons de la hiérarchie, des relations constantes et aisées de la base au sommet de l'État. Or, de fait, les premiers actes ou projets d'application de la Charte Weimarienne, tout en maintenant les termes ont brisé et morcellé la Construction primitive. Il n'y a plus une hiérarchie de Conseils se commandant et s'animant mutuellement, mais trois catégories d'institutions différentes, quasi isolées ou trop lâchement unies pour qu'il soit permis de reconnaître dans leurs rapports éventuels quelques-uns des traits du dessin original.

La loi du 4 février 1920, créant les Conseils d'entreprise, se développe toute entière dans le plan de la législation industrielle, où elle réalise plus une formule de contrôle ouvrier que de cogestion. Avec des noms nouveaux (1) et des pouvoirs incomparablement plus étendus, elle ne constitue que des comités de travailleurs analogues à ceux prévus, trente ans aupa-

(1) Betriebsräte au lieu de Arbeiterausschüssen, Fabrikräte, Ältestenkollegien.

ravant, par l'ordonnance impériale du 4 janvier 1890 et dont les lois subséquentes ont élargi les attributions. Il ne s'y retrouve rien des théories indépendantes dans lesquelles le Conseil d'entreprise, outre ses tâches propres, formait le collège électoral de l'Assemblée supérieure et décidait par des Congrès périodiques de l'orientation politique générale.

L'édifice privé de sa plus large base, le législateur pouvait néanmoins créer les Conseils de Travailleurs et les Conseils Économiques Régionaux puis, ceux-ci une fois réunis, procéder par leurs soins à la formation du Conseil Ouvrier National et du Conseil Économique National. Il y aurait eu encore, quoique avec des proportions plus mesquines, construction pyramidale, mais, au contraire, il a pratiquement semblé préférable de créer un C. E. N. provisoire et de lui laisser le soin d'organiser, de haut en bas, la représentation régionale.

C'était trancher le nœud d'inextricables difficultés pratiques qui eussent indéfiniment retardé la réunion d'une assemblée économique mais aussi ouvrir la voie à l'abrogation pratique de l'article 165. Il y a là une évolution ne tendant à rien moins qu'à vider les termes constitutionnels de leur substance primitive et à remplacer les constructions préalablement prévues par d'autres projets bien différents de celles-ci. Il suffit de relire le texte précité pour se convaincre que le législateur attachait une importance particulière aux Conseils Ouvriers soit qu'il les considère dans leur activité autonome, soit qu'il les décrive comme l'épine dorsale des futurs Conseils économiques, ceux-ci étant formés par l'adjonction des représentants des employeurs, consommateurs et membres des professions libérales à l'Assemblée des travailleurs. C'est sur cette dernière que l'édifice entier repose. Une telle rédaction trahit bien sa date et son origine : mars 1919 et ministère du travail. Elle a été conçue pour assurer l'influence prédominante et progressivement exclusive du prolétariat. Mais, l'heure venue de passer à l'application, les circonstances et les pensées se sont complètement modifiées. Le capitalisme a résisté vigoureusement à toutes les atteintes, il est à la veille même d'un gigantesque essor tandis que le socialisme, eu égard à ses promesses, a multiplié les preuves de son impuissance et de sa faiblesse. Aussi va-t-on voir en même temps que l'on s'accordera pour réduire l'importance des *Arbeitsräte* et même les supprimer pratiquement comme organes

indépendants, le patronat essayer de se constituer très fortement dans le cadre régional, en profitant de l'antériorité dont il jouit en ce domaine où il possède de longue date des organisations semi-officielles, dites Chambres d'Agriculture, de Métier, de Commerce et d'Industrie. Toutes ces institutions ont imposé par leur agitation et leurs appuis politiques, la présence de leurs délégués au sein du C. E. N. provisoire. Elles entendent être incorporées à la hiérarchie des Conseils et mises à même d'y exercer une influence prépondérante. Les employeurs dotés ainsi d'une solide représentation corporative territoriale, il semble injuste qu'ils en gardent le privilège. Si l'on rassemble sans distinction, dans une unique chambre régionale, les travailleurs des corps de métier les plus disparates, ceux-ci ne s'accordant pas sur des revendications démagogiques, constitueront un constant péril ou au contraire manifesteront une complète impuissance pratique. Dans les deux éventualités, les buts poursuivis échapperont infailliblement.



A un schéma aussi rudimentaire on ne peut manifestement s'en tenir. Toute une infrastructure reste donc à dessiner. On s'y emploie bientôt et, dès août 1920, le ministère de l'Économie nationale publie deux plans A et B (1), pour la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles tandis que de son côté, le C. E. N. spécialement convoqué, comme il a été dit, pour collaborer à la création de la hiérarchie des Conseils, forme une Commission réunie durant ce même automne (2). Ces documents et travaux ainsi que les commentaires de presse (3) les accompagnant permettent de préciser le sens général des applications probables données à l'article final de la Charte de Weimar.

Le projet A prévoit une organisation à trois degrés : le premier est formé du côté employeur par les Chambres de Commerce, de Métier, d'Agriculture réorganisées, du côté ouvrier par les Conseils Régionaux de Travailleurs à constituer. A

(1) Edité par *Recht und Wirtschaft* 1921, numéro spécial.

(2) Voir *Mitteilungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats und Verhandlungen der Verfassungsausschusses der V. R. W. R.* I-III 1921.

(3) Très nombreux. Voir particulièrement les études publiées dans *Recht und Wirtschaft*.

l'échelon intermédiaire, se place le Conseil Économique Régional où aux délégués des organisations précédentes se joignent les représentants des consommateurs et des professions libérales. Au sommet le C. E. N. est composé de la représentation paritaire des délégués patronaux du Congrès de l'Industrie et du Commerce, du Congrès des Métiers et Professions, du Conseil de l'Agriculture, des délégués ouvriers, du Conseil des travailleurs du Reich, avec comme ci-dessus la participation des consommateurs et des professions libérales.

Le plan B esquisse aussi une organisation à trois degrés : au premier sont encore placées les Chambres de Commerce et d'Industrie, de Métier et d'Agriculture mais à côté de chacune d'elles est constituée une Chambre des Travailleurs de la même branche corporative. Les deux assemblées forment une commission paritaire, dite Chambre Économique, qui représente la profession et décide sur un certain nombre de problèmes particulièrement importants ou de caractère mixte, les autres questions étant traitées isolément dans l'une ou l'autre des deux Chambres où la présence des membres de la Chambre Économique est toujours de droit. Les délégués désignés par cette dernière réunis aux représentants des consommateurs et des professions libérales constituent l'échelon médiane, ou Conseil économique régional.

Les délégués ouvriers au Conseil économique régional forment le Conseil des travailleurs qui possède en matière de politique sociale des attributions particulières et se réunit séparément pour les exercer. Le C. E. N. au sommet de la hiérarchie se compose pour $3/8$ des élus des conseils économiques régionaux ; en égale proportion des délégués des commissions mixtes ou des associations et syndicats, et pour $2/8$ des fonctionnaires, consommateurs, membres des professions libérales.

Ni l'un ni l'autre de ces deux schémas n'est pleinement satisfaisant ; le plan A ignore les organisations professionnelles, le plan B paraît bien le seul dont les grandes lignes puissent être définitivement retenues. En obéissant aux suggestions qu'il contient, convient-il donc de faire une place dans la représentation économique aux Chambres patronales semi-officielles ?

Alors que les associations libres ont pour objet exclusif les intérêts de la profession, les Chambres, collaborant avec le gouvernement, sont présumées agir pour le bien général et collectif

de la nation comme les pouvoirs publics eux-mêmes. Issues d'une vieille tradition d'absolutisme politique, elles sont constituées, ainsi que s'exprime la loi prussienne, pour représenter les intérêts professionnels vis-à-vis des organes officiels du gouvernement dont elles doivent être le soutien et le conseil par leurs communications, leurs projets, avis et expertises. On les a dépeintes au C. E. N. comme formant des organisations éprouvées. Mais, il faut entendre ce terme dans son acception allemande de conservation officielle, historique, traditionnelle plutôt que de véritable épreuve par l'expérience et la vie, car dans son second sens, l'épithète serait plus justement appliquée aux organisations corporatives spontanées et indépendantes. La société économique comme la politique est toujours en puissance d'une aristocratie dirigeante, dont les éléments surgissent des forces prépondérantes à l'heure où elle se constitue. C'est du sein de celle-ci que doivent venir les délégués aux C. E. R. et au C. E. N. En 1920, ces élites du caractère et de la compétence dirigent les fédérations patronales et ne siègent point aux Chambres de Commerce. Les institutions officielles traînent une vie languissante et morne en comparaison avec l'activité parfois exubérante des organisations qui, tenant leur origines d'initiatives individuelles spontanément développées sur le terrain de la liberté suivent constamment l'évolution rapide du développement économique et modèlent en quelque sorte sur lui leur organisation, leur méthode et leur programme. L'intervention des unes se résume dans le vote de quelques motions et vœux platoniques tandis que les autres dans le seul domaine des exportations, par exemple, ont accompli une œuvre immense. Cependant la présence des délégués des Chambres au sein de la représentation dans une mesure à déterminer se justifie toutefois moins du fait, ordinairement souligné, que celles-ci possèdent une infrastructure large, fixe et régulière puisqu'elles sont issues d'un scrutin auquel participent tous les inscrits au livre de commerce, mais parce qu'il y a réellement divergence de tendance et d'intérêt entre organisations officielles et spontanées. La campagne des Chambres, au moment de la réunion du C. E. N. provisoire, a été qualifiée dans l'ardeur de la polémique par un journaliste « Los von Berlin Bewegung ». Celle-ci soulevait cependant moins une question de particularisme territorial qu'elle ne manifestait la volonté

des petits industriels de ne point laisser la direction de l'économie à quelques coteries siégeant dans la capitale. On prête aux grandes associations une faveur marquée pour une politique de concentration. Or la syndicalisation facilitant l'essor de la fabrication des produits bruts et la vente en gros, menace l'industrie du finissage. Celle-ci surtout représentée par les Chambres de Commerce de l'Allemagne du Sud tient à s'assurer d'une situation indépendante dans la représentation professionnelle. Malgré les sièges particuliers obtenus au Conseil provisoire pour les organisations régionales, Berlin dans la seule catégorie industrie, dispose d'autant de mandat — 36 — que la région rhénane Westphalienne. La proportion pour l'ensemble de la députation est encore moins justifiable, 131 délégués sur 320 pour la capitale tandis que la Bavière toute entière n'en possède qu'une vingtaine. La renaissance des Chambres patronales favorisait certainement une distribution territoriale plus équitable.

Y a-t-il les mêmes raisons déterminantes pour créer des Chambres ouvrières sur un modèle rigoureusement identique ? Les entrepreneurs ne le souhaitent point. Si une organisation paritaire s'impose aux échelons médianes et supérieurs, on doit à la base respecter le principe de la représentation séparée et indépendante car dans l'activité des institutions officielles, il y a tout un ensemble de tâches administratives auxquelles les employés ne portent aucun intérêt. Est-il sûr d'ailleurs que ceux-ci tiennent à une telle représentation ? Pour eux, comme on l'a vu, les syndicats suffisent. Leur substituer des Chambres ne reposant pas immédiatement sur les organisations prolétariennes existantes susciterait plus de défiance que d'enthousiasme. Le libre groupement et les accords paritaires semblent en effet le seul mode d'action corporative convenant au sentiment aigu des masses quant aux oppositions et rivalités d'intérêts dans la répartition des biens.

La composition des Conseils Économiques Régionaux dépendra évidemment de la solution apportée aux problèmes de la sous-organisation. Elle sera paritaire suivant les dispositions générales de l'article 165. Pour les entrepreneurs, la représentation émanera vraisemblablement des Chambres semi-officielles. Pour les ouvriers, certains eussent voulu faire nommer leurs délégués par les Conseils d'entreprises. C'eût été un retour

aux idées de construction pyramidale des assemblées, mais on créerait ainsi une dissymétrie nouvelle qui rendrait inutile toutes les hypothèses précédentes quant aux sous-organisations mixtes. Par ailleurs les *Betriebsräte* ne sauraient constituer un collège électoral approprié. Ils sont trop mobiles et tandis que les petites entreprises sans conseil ne seraient pas entendues, en tout état de cause on aboutirait à une représentation de classe non de profession. Comme au sein du C.E.N., mais pour une proportion de sièges moins élevée, les syndicats et associations interviendront dans la nomination de l'Assemblée. Les organisations ouvrières subdivisées régionalement procéderont sans difficulté aux désignations nécessaires. Pour les groupements patronaux moins nombreux et plus centralisés, les choix seront plus délicats, mais il n'y a pas là un obstacle qui doive retenir l'attention du législateur, la solution en incombant aux intéressés.

* * *

La Constitution assigne comme but aux Conseils l'accomplissement de toutes les tâches économiques et spécialement l'exécution des lois de socialisation. Dans ces domaines, ils pourront être investis de pouvoirs de contrôle et d'administration. En fait, les grands projets de transformation sociale sont ajournés *sine die* et, présentement, on limite l'activité des C.E. R. à quelque besogne de coopération à l'administration du Reich, des Pays, des Communes, des entreprises étatisées et municipalisées. Il n'y aura même pas de leur part exercice d'un droit de veto aux mesures d'ordre social et économique — comme l'a réclamé par exemple la Conférence économique de Basse-Saxe — mais seulement d'un droit d'appel. On eût craint autrement un ralentissement, sinon une paralysie de la décision. Quant au rôle de direction autonome de l'économie, spécialement souligné par les documents ministériels, celui-ci demeure confus. On l'a déjà marqué, à l'accroissement des fonctions de l'État doit correspondre un mouvement inverse d'abandon des tâches d'exécutions aux corps sociaux indépendants. C. E. N. et C. E. R. ont été créés à cette fin. Ils répondent au besoin naturel de s'entourer d'experts pour régler des questions techniques et d'hommes rompus à la vie économique

pour juger de l'opportunité et de l'efficacité des mesures. En même temps, ils procèdent encore des idées démocratiques d'extension de la publicité et du contrôle du domaine politique au domaine économique. Mais les précisions manquent pour discerner clairement si les C. E. R. seront de petits parlements de l'Économie publique et privée ou s'ils interviendront directement dans la production comme organe d'administration et d'entreprises d'intérêt général. On conçoit bien leur action dans la répartition des matières premières, le contingentement du combustible, la surveillance des contrats collectifs de travail, le contrôle des bourses et marchés, l'extension des lois d'assurance sociale, l'assiette des impôts, etc. Ce sont autant de tâches qu'ont déjà remplies partiellement les organisations professionnelles. Par contre, il est plus difficile de préciser les entreprises publiques dont la gestion incomberait aux C. E. R. Comme les communes ou unions de communes, ils pourraient se faire agents directs de production de lumière et d'adduction d'eau. Mais à se substituer aux organismes existants ou à entraver leurs éventuels développements, on ne peut dire s'il y aura réellement économie financière et meilleure répartition des forces.

* * *

La réponse ne saurait venir que des événements. Il est douteux qu'elle soit promptement apportée. Ce qui rend malaisée une conception précise des attributions des C. E. R. c'est, outre l'incertitude sur le caractère plus ou moins socialisant de l'économie de l'avenir, le fait qu'ils doivent être placés à la tête de régions à créer de toutes pièces, ne concordant point nécessairement avec les Pays.

On pouvait s'en tenir à un unique C. E. National, rejeter tout particularisme économique périlleux pour une unité politique qu'a faite le *Zollverein*, le fédéralisme trouvant dans le *Reichsrat* son expression adéquate et suffisante.

Telle était la thèse bismarckienne lors de l'essai de création du *Volkswirtschaftsrat*. Windthorst et Richeter l'avaient combattue comme abusivement centralisatrice et trop bien faite pour affermir l'hégémonie prussienne. La constitution de Weimar ne l'a pas consacrée, mais, pratiquement, elle prévoit des mesures de décentralisation économique qui sont en fait

de la centralisation politique. Il paraissait normal de laisser aux Pays le soin de créer leurs conseils économiques particuliers jouant auprès de leurs diètes respectives le rôle du Reichswirtschaftsrat auprès du Reichstag. L'article 7 et l'article 165 (1) ont au contraire fait de la représentation professionnelle la chose du gouvernement central.

On comptait sur une socialisation prochaine et l'on trouvait trop lente une redistribution des territoires suivant le § 18. Les pays ont des formes étranges et contournées qui ressortent sur la carte en un vif bariolage comparé par les Allemands à celui d'une « chair à saucisse ». Elles sont l'aboutissement d'un travail historique où la raison et l'économie ont peu de place. Les engagements personnels et patrimoniaux ont joué le rôle principal avec les petites guerres et les grands mariages. Principautés et habitants furent naguère distribués et partagés comme des prés et du cheptel, aussi, l'on peut justement comparer aujourd'hui les territoires des États allemands à des domaines voisins dont, pour la bonne gestion, il conviendrait d'entreprendre le remembrement. Ainsi, la Constitution a prévu une modification des frontières des Pays en considération non seulement des vœux des habitants mais aussi du maximum de productivité agricole ou industrielle.

Sans attendre d'aussi profondes transformations de la structure du Reich, on se propose de diviser celui-ci en quinze ou vingt circonscriptions de l'étendue approximative d'une province prussienne. Des études ont été faites par des publicistes et des associations pour donner au problème des frontières une solution pratique (2). Aucune ne s'est imposée, étant donnée la diversité des fonctions du C. E. R. et l'inexactitude même qui continue encore à planer sur elles. Certaines ont pensé qu'il serait ingénieux de ne désigner que des centres, en laissant aux intéressés le soin de se rattacher librement au chef-lieu de leur choix. Ainsi la frontière de la région économique serait différente s'il s'agissait d'électricité, d'agriculture ou de métallurgie. Cette extrême plasticité s'accorderait théoriquement fort bien avec la nature mouvante des phénomènes mais pour être

(1) L'article 165 aggrave l'article 7 en rangeant les questions concernant les Conseils dans celles de l'exclusive compétence du Reich, c'est-à-dire pratiquement dans l'énumération de l'article 6.

(2) Voir par exemple : Neue Wege zum Aufbau Deutschlands (beilage zur Tat). — § 12. Pannenberg. Die wirtschaftsgeographische Einteilung Deutschlands.

logique, il conviendrait de multiplier les centres. Il y aurait des territoires corporatifs et plus de régions économiques. De ces suggestions, ne reste à retenir que les risques certains des conceptions *a priori* ou des cadres trop rigides. Comme provinces éventuelles on désigne : l'Allemagne du Sud-Ouest (Wurtemberg et Bade avec Hohenzollern), Bavière septentrionale, Bavière Méridionale, Grande Hesse, Sarre, Weser-Ems, Grande Thuringe, Basse-Saxe, Saxe, Brandebourg, Grand Hambourg, Poméranie et Mecklembourg, Prusse orientale, Silésie. De telles circonscriptions seraient sans doute beaucoup trop vastes pour y assurer l'action prompte ou y établir le contrôle réel poursuivi. On s'est alors demandé s'il ne convenait pas de créer des subdivisions territoriales nouvelles, mais l'opinion semble s'affermir qu'il suffit de s'en tenir au sectionnement par branche corporative en laissant à chacune des sous-organisations le soin de déterminer l'étendue de son ressort suivant son genre propre d'activité.

* * *

Cette mise en œuvre de la hiérarchie des Conseils demeure jusqu'à présent la pierre d'achoppement de la solution weimarienne. Elle empêche sa confirmation définitive et sa fixation dans une loi organique. Conçue en pleine idéologie socialisante, elle s'affirme de plus en plus comme désaccordée avec la vie et les méthodes réalistes d'application suivies par le C. E. N. provisoire.

Tout d'abord, la hiérarchie des Conseils avait été esquissée comme l'on sait en fonction d'une théorie de l'économie collective. On disait à Weimar « pas de socialisation sans conseils ». Aujourd'hui la proposition inverse s'impose avec la même évidence « pas de conseils sans socialisation ».

Sous l'influence de Wissel et de Möllendorff, ceux-ci ont été conçus comme des organes d'administration autonome. Or, Rathenau et ses amis avaient en vue la cartellisation publique et générale de toutes les branches de la production permettant aux divers degrés un contrôle complet par des instructions corporatives et un organe national. Ils supposaient que le mouvement d'intégration horizontal, commencé avant la

guerre et accentué par elle, allait se poursuivre et qu'ils en profiteraient. A partir de 1920, l'économie, recouvrant son indépendance perdue, continue bien sa concentration mais dans une toute autre direction dont Stinnes est le pionnier (1). Au lieu de viser à grouper entre ses mains les établissements livrant l'ensemble des produits, au même stade de leur fabrication, il se propose de détenir la marchandise aux divers degrés de sa transformation. Maître de la mine, il s'empare du fer. Mais il ne le vend point sous sa forme brute ou demi-finie. Il construit des machines, des locomotives, il exporte sur des wagons qu'il possède, sur des cargos métalliques qu'il construit et arme, ses remorqueurs consomment son propre charbon, il est virtuellement maître du consortium bancaire qui le finance, par celui-ci il s'intéresse à d'autres entreprises lointaines, souvent par leur siège ou leur but, de la mine, base originare de l'audacieuse construction. Bref, c'est un ensemble gigantesque d'entreprises principales intégrées et d'industries secondaires annexées, concentrées, groupées, unies et enchevêtrées. Au cartel s'oppose le Konzern.

Pour manœuvrer cet ensemble un seul homme ou un petit groupe d'individus audacieux et joueurs se tiennent au centre du réseau compliqué de commande dont eux seuls connaissent le secret et les ressources. Sur une telle forme d'organisation de la production, socialisation et conseils demeurent impuissants. Il sera impossible d'exproprier un élément ou de vouloir donner une direction à un établissement sans entraîner des répercussions imprévisibles et peut-être l'effondrement de l'ensemble. Et d'ailleurs le Konzern, politiquement de plus en plus puissant par ses hommes-liges et sa presse, saura bien tenir en respect l'audacieux qui le menacerait. Successivement tous les ministres de l'Economie publique et des Finances en ont fait l'expérience.

Wissel dénonce, dans cette évolution de l'entreprise capitaliste, une riposte des intérêts particuliers aux menaces de l'économie collective, il cite des dates et des faits concluants (2). Les industriels d'ailleurs ne cachent point leur jeu (3). Progressivement, ils rendent inoffensifs ou asservissent à leur

(1) Voir Brinckmeyer : *Stinnes* (1922).

(2) Voir Wissel : *Handbuch der Politik*, tome V (1922).

(3) Industrie Kurier : *Fachblatt für Kohle und Eisen*, n°s 47-48, 1920.

intérêt les syndicats du Charbon (1) et de la Potasse (2), la communauté de l'électricité (3), l'Union économique du fer (4), bref tous les organes de socialisation. Le haut capitalisme n'abandonne au fisc que d'apparentes valeurs papiers comme il ne laisse aux conseils économiques que l'ombre de l'autorité.

Une même impuissance législative se manifeste parallèlement lorsqu'on examine la situation des conseils ouvriers fondés ou projetés vis-à-vis des syndicats. On a déjà marqué au précédent chapitre comment ceux-ci peu à peu s'étaient substitués à ceux-là. Les constituants tendaient à intéresser doublement l'individu à la vie sociale comme citoyen, membre d'un parti, élisant les assemblées populaires, comme producteur membre d'un syndicat, désignant des conseils. Ils espéraient ainsi incorporer à l'état les forces prolétariennes. Ils faisaient ressortir la fragilité du lien politique intellectuel et idéologique, la force, la constance, l'adhérence du lien professionnel. Leurs constatations n'étaient point inexactes, mais de fait les groupements spontanés pourvoyaient aux besoins qu'ils dénonçaient. Peut-être les Conseils eussent-ils triomphé des syndicats s'ils avaient été dotés des larges pouvoirs que réclamaient pour eux sinon Daümig du moins Cohen et Kaliski. Mais, l'autorité mesurée au compte-gouttes qui leur fut laissé rendait leur réunion à cette fin inutile. Pratiquement, les forces ouvrières se sont constituées en gouvernement latéral, négociant avec les ministres directement, de puissance à puissance sans emprunter le labyrinthe constitutionnel (5). Enfin non seulement les syndicats l'emportent sur les Conseils mais encore ils les absorbent et les assimilent. On le voit aujourd'hui à propos des *Betriebsräte*, on l'observera sans doute demain lors de la création des *Bezirksarbeiterräte*, ces organismes devenant de simples commissions intersyndicales. Par des congrès spéciaux les mouvements socialistes ou chré-

(1) Kolhensyndikate.

(2) Kalisyndikat.

(3) Reichselektrizitätswirtschaft.

(4) Eisenwirtschaftsbund.

(5) L'événement le plus caractéristique est l'accord des huit points conclu en 1920 entre le gouvernement et les syndicats après le coup d'État de Kapp et de Lüttwitz.

tiens tiennent en haleine les membres élus à ces conseils, leur donnent une formation et des directions uniformes.

Reste la dernière conception weimarienne, celle des régions économiques. Là encore, avant même tout essai de réalisation, on aboutit à un échec. Imaginée par des adversaires du fédéralisme historique, pour briser l'ancien particularisme éthique et esthétique, elle visait à substituer aux divisions traditionnelles, une nouvelle articulation à fins productivistes. Mais, cette réforme n'a rencontré qu'une médiocre faveur et si les frontières, fixées en 1871 par pacte perpétuel, sont redevenues mouvantes depuis 1919 ou 1921, la tendance présente s'oppose nettement à toute tentative aussi bien de réduire les Pays au simple rôle d'entités économiques, qu'au contraire de déposséder les Etats des attributions économiques qui leur restent. Si une solution vivante veut être trouvée au problème des conseils régionaux, elle devrait se chercher dans le sens de la liberté pour les Pays d'organiser la représentation professionnelle à leur gré. Mais, là encore est impliquée la disparition d'un paragraphe de l'article 165, le dernier, qui fait de ce domaine, l'affaire exclusive du Reich.

CONCLUSION

L'AVENIR DE LA REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE

CHAPITRE X

L'avenir de la représentation professionnelle.

Voici désormais, semble-t-il, fixés dans leurs grandes lignes, les principes de l'organisation et de la compétence du C. E. N. Bien des points, dans les quatre chapitres précédents demeurent contestés et incertains mais les éléments acquis paraissent assez nombreux pour qu'au schématisme incohérent de l'article 165, l'expérience même tentée par le Reichswirtschaftsrat provisoire, lestravaux qu'il a menés à bien, les coutumes qu'il a instaurées permettent de substituer sans retard le texte d'une loi organique ou constitutionnelle.

Techniquement, le moment semble donc proche où serait consolidée la solution weimarienne. A la fin de l'été 1922, on pensait généralement dans les milieux informés, que le projet du C. E. N. pourrait être soumis au Reichstag au cours de l'année suivante et l'on escomptait pour lui une majorité certaine, tous les partis, sauf peut-être les démocrates (1), étant acquis dans leur ensemble à la représentation professionnelle. En fait, comme l'on sait, le débat n'a pas eu lieu et le cours des événements accentuant son rythme catastrophal, on peut se demander si le compromis de 1919 n'est pas virtuellement dénoncé par les circonstances et les revirements de l'opinion.

De 1920 à 1924, celle-ci s'éloigne sans cesse des conceptions socialistes, démocratiques et humanitaires symbolisées par les couleurs noir, or et rouge du nouveau drapeau, pour retrouver le sillage nationaliste, conservateur et capitaliste derrière l'emblème bismarckien, noir, blanc et rouge. On s'était entendu en 1919, sur deux points : attribuer à la représentation pro-

(1) Ce sont en effet des députés démocrates, Höch et Pachnicke qui, au Reichstag, discutèrent le plus âprement les crédits nécessaires au fonctionnement du C. E. N. provisoire. Le député Heile considère ce dernier comme un « parlement de nègres » et en réclame la suppression.

fessionnelle une tâche sociale et économique, lui accorder largement mais exclusivement une autorité consultative. Or, aujourd'hui, s'il était permis, dans la confusion et le désarroi présent, de systématiser l'opinion des éléments qui paraissent l'emporter, celle-ci, sans doute devrait être résumée en deux affirmations diamétralement opposées : La représentation professionnelle doit être compétente en politique, et constituer seule ou concurremment avec une assemblée populaire, la représentation nationale.

En bref, on en revient aux idées de Stresemann ou de Delbrück. C'est là, conséquence naturelle d'une poussée vers la droite et en quelque manière aussi des événements de ces trois dernières années.



Les conceptions Weimariennes d'économie autonome n'aboutissent, dit-on en dernière analyse, qu'à parlementariser la production et la consommation, à y introduire le désordre et l'indiscipline. Le socialisme universitaire s'est livré à une mauvaise caricature de l'œuvre des Stein, des Hardenberg, des Humboldt qu'il prétendait imiter. Ceux-ci entendaient laisser libre carrière aux forces sociales spontanément et organiquement constituées. Ceux-là, épigones maladroits, veulent tout réorganiser en constituant artificiellement de pseudo-fédérations économiques indépendantes.

L'harmonieuse démocratie sociale et économique, rêvée par Naumann, ne s'est point incarnée à ses appels, mais l'âge de fer d'une rude féodalité. Le vocabulaire lui-même en revêt l'archaïsme. Sur les bords du Rhin, Rathenau découvre « les duchés des Von Haniel, des Stinnes et des Stumm (1), » on parle de « fiefs de travail » à concéder (2) et de « communautés fiscales » (3) traitant avec le trésor comme le clergé de France naguère à propos du Don gratuit. Le régime d'Etat se dissout. Syndicalisme et capitalisme tour à tour refusent de s'adapter aux formes de collaboration qui leur sont proposées par la Constitution. Aucun gouvernement ne se révèle capable de les soumettre à ses vues. L'état démocratique et parlemen-

(1) W. Rathenau, *Kritik der dreifachen Revolution*, 1919.

(2) *Berichte der Sozialisierungs Kommission*, 1919-1920.

(3) *Handbuch der Politik*, tome V, § 25.

taire comptait sur une masse inorganisée d'individus auquel il imposerait tout naturellement la volonté générale qu'il est convenu traduire. Contre des groupes économiques et sociaux, homogènes, cohérents, disciplinés, il demeure comme désarmé et peu à peu se décompose (1).

Quelle voie reste-t-il à prendre pour éviter la complète désagrégation ? Tout naturellement, le contre-pied des concessions au « marxisme » (2) que l'on a jusqu'à maintenant pratiquées et donner la direction de l'Etat aux représentants de l'économie patronale, en les appelant au ministère et en leur permettant de s'appuyer sur une chambre recrutée professionnellement.

La démocratie et le parlementarisme constituaient, en 1919, la ligne de défense résistante sur laquelle s'étaient concentrés tous les adversaires de la dictature du prolétariat. La droite, comme on sait, acceptait le suffrage universel et ne réclamait la représentation professionnelle que pour une chambre haute à former ultérieurement. Le péril écarté, on discute de nouveau ce qui semblait devoir former les postulats essentiels de tout ordre politique au ^{xx}e siècle et l'encre de Weimar à peine sèche, sous le coup des désillusions du « décret » de Versailles, commence le rapide crépuscule des mythes démocratiques. Simultanément, s'est détendu le potentiel révolutionnaire de la théorie des conseils dont le mouvement tumultueux achève son évolution institutionnelle sous la forme de C. E. N. provisoire. Au centre du système l'idée de dictature prolétarienne cède la place à celle de collaboration professionnelle. Le moment est venu de rattacher 1920 à 1914.

On considère les querelles des partis comme responsables de la défaite. La droite a provoqué l'Amérique par la guerre sous-marine à outrance. La gauche a fait la révolution et signé la capitulation en rase campagne d'une armée invaincue. Aujourd'hui l'œuvre de solidarité nationale qu'est la reconstruction de l'économie ne peut se poursuivre heureusement dans l'atmosphère d'opposition d'intérêts, de classes, de religion, d'idées que les fractions, leurs agents et leur presse

(1) Bonn, *die Auflösung des modernen Staats* (1921) et article: *der Krisis des Staats*. Neu Rundschau (juin 1922).

(2) Sous ce terme générique de « marxisme », la droite désigne les tendances socialisantes de la Constitution de Weimar. On a vu que celles-ci sont en réalité bien différentes des théories de l'auteur du *Kapital*.

alimentent comme à plaisir. Ces campagnes de critique continue entretiennent l'énervement, propagent l'inquiétude sèment la défiance alors que le sentiment de la solidarité et de la confiance mutuelle serait si nécessaire à cultiver. Voici renouvelées les critiques de la jeune école et de Bismarck (1), les problèmes économiques sous l'influence de la vue de partis sont obscurcis et différés. On les discute moins en eux-mêmes que comme des symboles. On en cherche les solutions susceptibles d'être des valeurs de marchandage et des procédés de réclame. La confusion des solidarités d'intérêt et des communautés idéologiques provoquent des évolutions immorales qui diminuent le prestige de l'État et affaiblissent la conscience civique. De plus, eu égard aux grands problèmes qui l'occupent, la représentation allemande est particulièrement médiocre. Les partis délèguent leurs propres employés, secrétaires, rédacteurs, propagandistes. A Weimar, un cinquième des sièges est occupé par des producteurs, sur quatre cents membres il y a en gros cent secrétaires de partis ou de syndicats, cent avocats ou employés, cinquante rédacteurs ou politiciens.

Commencée au nom de l'intérêt général, la critique du parlementarisme se poursuit en celui de la tradition. L'Allemagne se met en quête de formes politiques non seulement accordées aux circonstances mais encore à son genre propre. Le nationalisme s'oppose au parlementarisme occidental dans la mesure où celui-ci se présente, aussi bon pour la Roumanie que pour l'Uruguay, comme un fruit du cosmopolitisme, comme une négation de la diversité des races ou une importation étrangère. Telle était déjà l'opinion des écrivains combattants, dans leurs méditations des tranchées. Ils voulaient donner à l'État des institutions accordées à l'être social de l'Allemand et dont les principes seraient pénétrés des vertus militaires de camaraderie, de fidélité, et de sens des responsabilités. Volontiers ils eussent souscrit à la parole de Ketteler lorsqu'il suggérerait aux chefs du Centre les éléments essentiels d'un programme social : « Les créations de l'esprit germanique sont dans tous les domaines les fruits de l'association (2) ».

(1) Voir chapitre II.

(2) Von Ketteler : *Soziale Schriften*.

Aussi, du mouvement de l'opinion conservatrice en 1923 pourrait-on redire ce que l'on écrivait déjà plus haut (1) des tendances dominantes à la veille de la double révolution. On y découvre tous les symptômes d'un retour aux conceptions germaniques. Nationalisme et traditionalisme rejettent tout ce qui dans la philosophie ou les institutions gouvernementales est d'importation occidentale ou d'origine révolutionnaire (2). Mais maintenant comme alors, outre qu'il est difficile de déterminer l'exacte profondeur des courants intellectuels, et leur force effective, la solution du problème de la représentation professionnelle dans l'Allemagne contemporaine ne saurait être cherchée exclusivement dans les données de la questionnelle-même. Le Conseil Economique National fait partie d'un ensemble. Il en partagera la fortune. Celle-ci est commandée par trop d'éléments imprévisibles pour qu'on puisse aller au delà de quelques considérations conjecturales. Toutefois, il est permis d'énoncer et de classer les éventualités possibles en ce qui concerne exclusivement le Reichswirtschaftsrat.

Au contraire de l'évolution logique prévue par ses rédacteurs, la constitution de Weimar semble devoir être soumise à des subversions radicales. Les lois des pleins pouvoirs imposées au parlement par le second cabinet Stresemann et le cabinet Marx en fournissent des exemples. On parle aussi d'une nouvelle rédaction de l'article 48 qui modifierait essentiellement la charte du 11 août 1919 en ce qui concerne les rapports du Reich et des Pays. Mais, quoique la forme aisée des transformations constitutionnelles permette toutes les hardiesses, et que les sautes brusques d'une opinion publique sans critique tolèrent toutes les témérités, la réaction, à supposer qu'elle triomphe, ne procédera sans doute pas par voie légale.

A la suite d'un coup de force, le régime actuel serait intégralement aboli. Le C. E. N. disparaîtrait de fait, mais très vraisemblablement la représentation professionnelle en elle-même n'en serait point apparemment atteinte et sans doute même en sortirait-elle extérieurement grandie et renforcée.

Qu'on relise les pages consacrées aux origines conservatrices ! Les nationalistes l'emportant reprendront leurs projets des heures où la victoire avait semblé sourire aux armes de

(1) Voir chapitre III : La double révolution.

l'Allemagne. L'empire rétabli, congédiant un parlement décrié et divisé, s'appuierait sur une assemblée élue par classes corporatives conformément aux traditions d'un Stein, d'un Frédéric-Guillaume IV ou d'un Bismarck. Une dictature militaire ou une régence civile que la rivalité des dynasties ne rend point impossible n'agiraient point autrement. Les projets de Kapp et Luttwitz pour le cas où ils auraient assis leur pouvoir en fournit la preuve. Enfin, dernière hypothèse qu'il serait imprudent de rejeter *à priori*, c'est une proclamation du gouvernement des Sowjets qui peut mettre fin à l'ordre actuel ou sortir des convulsions que provoquerait un *putsch* de droite. On sait par le chapitre second en quoi un tel régime intéresse et menace à la fois la représentation professionnelle.

Que Postdam ou Moscou commandent, — double aspect du même désordre — celle-ci est à tel point faussée qu'on ne la reconnaît plus. Elle est asservie à des fins politiques de dictature : Pour qu'il y ait réellement représentation, la liberté des citoyens doit être respectée et l'expression de toutes leurs opinions sincèrement traduite, pour que celle-ci puisse être dite professionnelle, elle doit reposer sur une répartition des sièges conçue de manière à assurer l'équilibre des forces sociales et économiques et non l'hégémonie d'une opinion ou d'une classe.

*
* *

L'avenir de la véritable représentation professionnelle, il est donc dans le maintien de l'ordre créé par la Constitution du 11 avril 1919. On sait déjà qu'il implique l'activité du C. E. N. provisoire jusqu'au jour où les textes qu'il aura lui-même préparés auront été votés par la chambre. Quoique le travail technique soit, comme il l'a été exposé, fort avancé, il paraît certain que pour ce débat il faille attendre une période de calme politique.

S'en tiendra-t-on alors à entériner les vues de l'institution préparatoire et à confirmer le compromis de Weimar. On peut le croire, presque tous les partis ayant intérêt au maintien du pacte et au respect des vues des représentants autorisés de l'économie. Il faudrait d'ailleurs pour modifier la lettre de l'article 165, dont on ne se fera point faute de violer l'esprit,

une majorité des deux tiers fort difficile à réunir sur une nouvelle solution. Il serait imprudent d'entr'ouvrir les autres savamment closes des conciliations, les vents déchaînés jetteraient bas tout l'édifice qui déjà branle et craque.

Aussi les événements, dans la mesure où ils peuvent être prévus, semblent écarter une solution à qui cependant les faveurs intellectuelles ne manquent point, la transformation du Reichswirtschaftsrat en seconde chambre. Les droites avaient soutenu celle-ci à Weimar. On ne saurait exactement dire aujourd'hui quelle est la pensée des populistes sur ce point, les nationalistes par contre, comme on vient de le voir, sentant leur force croître jugent inutile de feindre davantage et déclarent la guerre aux institutions démocratiques. La consolidation du régime républicain, en tous cas, conduira à un nouvel examen du problème des deux assemblées. On ne peut dire encore à quelle échéance. En tous cas, ce ne sera vraisemblablement point sans labeur, secousses et détours que la politique allemande créera cette forme originale et nouvelle de représentation nationale et démocratique tout à la fois dont elle est en mal depuis un siècle.

A Weimar, elle tente d'accoupler parlementarisme occidental et sowiétisme oriental (à moins qu'il ne faille dire romantisme germanique) après les avoir tous deux corrigés, au sein d'un État qui demeure fédéral. Il y a en genèse dans cette conciliation une sorte de tri-cameralisme. Que le Conseil Economique National comme Conseil National puisse approuver ou rejeter au lieu d'expertiser, qu'il reçoive une certaine compétence financière, que ses membres jouissent de l'immunité et désormais voilà créé un équilibre constitutionnel Reichstag, Reichsrat, Reichswirtschaftsrat, qui doctrinalement ainsi qu'on l'a déjà marqué, présente une séduisante originalité et ouvre d'intéressantes perspectives d'avenir. Il faudrait toutefois assurer l'opportune collaboration de comités mixtes entre les trois assemblées et décharger comme l'on paraît y tendre le pouvoir central sur les gouvernements et les diètes, des Pays.

Cependant l'opinion générale semble craindre que le travail législatif et l'exercice des fonctions délibérantes ne soient alourdis et même entravés par un tel système. Il favoriserait exagérément les obstructions et les retards. On propose donc

de confondre les deux Conseils. Telle était déjà l'idée de Delbrück à Weimar. « Quand le Conseil Economique du Reich, disait-il, se sera joint aux organes centraux, nous aurons un système bien compliqué, dans lequel les trois organes seront en perpétuel conflit. Comme l'influence du Reichstag est destinée à diminuer, il s'absorbera peu à peu dans le Conseil Economique du Reich et nous aurons la seconde chambre désirée (1). »

La collaboration active de l'institution provisoire et du Conseil National vient appuyer ces vues, mais les deux représentations ne sont point toutefois devenues fongibles. Pour une fusion, il faudrait soit que le Reichsrat devînt une chambre fédérale comme Pruss l'avait proposé et qu'il cessât d'être un Congrès de plénipotentiaires, soit que ce caractère fût accordé aussi aux délégués des diverses corporations, c'est-à-dire que fussent traités en égaux le représentant de la République de Saxe ou du Syndicat des Cheminots. Manifestement de telles solutions ne sont point mûres. Elles ne semblent même pas être dans le sens des événements présents qui renforcent le fédéralisme territorial et diminuent les forces ouvrières organisées.

* *

Ainsi que le pressent Georg Bernhard (2), le xx^e siècle assistera-t-il à la rivalité des assemblées politiques et professionnelles, comme le xix^e fut le témoin de la lutte des représentations aristocratiques et populaires ? Verra-t-il les secondes triompher ?

Quoiqu'il advienne, l'esquisse weimarienne, même à l'état d'ébauche inachevée demeurera sans doute comme un enseignement notable de l'histoire constitutionnelle de ce temps. La représentation professionnelle n'avait revêtu jusqu'alors que des aspects sporadiques. De la charte du 11 août 1919, elle reçoit une importance qu'elle avait seulement connue dans le cabinet du théoricien. Sans doute le compromis de l'article 165 est étroit mais son exécution quoique tronquée suggère beaucoup si elle réalise peu.

L'expérience montre quels sont les postulats requis à l'in-

(1) Stenographische Berichte der Nationalversammlung. Séance du 27 juillet 1919.

(2) Cf., Georg Bernhard, *Wirtschafts Parlamente* (1923).

troduction de la représentation professionnelle : maturité de l'opinion et surtout de l'organisation syndicale.

Elle serre de près les détails techniques d'une réalisation pratique dont les auteurs avaient, suivant leurs préférences, exagéré ou sous-estimé les difficultés. Peu sont illusoire, aucune ne demeure insurmontable.

Elle esquisse enfin une nouvelle organisation du pouvoir législatif réparti inégalement entre une assemblée — représentation unitaire — et deux conseils — organes du fédéralisme territorial et économique.

Sur ces conclusions, il ne convient pas présentement d'appuyer davantage. L'épreuve continue. Les événements déroulent leur cours. On ne peut les anticiper mais seulement les suivre. Plus tard, sans doute lorsque le recul du temps aura groupé les perspectives et estompé les détails, sera-t-il opportun de développer cet essai et d'en tirer de plus amples leçons. Aujourd'hui, en dégagant quelques aspects d'un problème confus, peut-être aura-t-on, tout à la fois, frayé les voies à d'autres chercheurs et offert quelques sujets aux méditations de ceux qui de plus en plus nombreux tentent d'accorder nos institutions représentatives aux requêtes équilibrées de l'idéal et du réel, aux exigences d'un monde renouvelé.

Puissent ces réflexions conduire à l'action. En elle, seulement, les constructions politiques trouvent leur contrôle et leur justification. Les Weimariens timides furent cependant sages qui, dociles aux suggestions d'un lieu historique, obéirent au conseil de Goethe... *In Anfang war die Tat.*

Vu : le 11 décembre 1923

le Président de la thèse,

LOUIS ROLLAND.

Vu : Le Doyen,

H. BERTHELEMY

Nu

ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur
de l'Académie de Paris,

P. APPEL.

APPENDICES

Textes et Bibliographie.

APPENDICE I

Proposition (Cohen-Kaliski) de la fraction social - démocrate au second Congrès des Conseils d'Ouvriers, Paysans et Soldats d'Allemagne, tenu à Berlin du 6 au 14 avril 1919.

(Extrait du procès-verbal du second Congrès des Conseils.)

I

1. Le fondement de la république sozial-démocrate doit être la démocratie socialiste. La démocratie bourgeoise traite dans son système représentatif la population selon le nombre pur. La démocratie socialiste doit élargir celle-ci en tendant à considérer la population en fonction de son activité laborieuse.

2. Ce but sera au mieux atteint par la création de Chambres du Travail auxquelles tous les travailleurs allemands classés par profession seront électeurs.

3. A cet effet, chaque corporation en tenant compte de toutes ses catégories actives (y compris les directeurs d'entreprise) forme un Conseil Economique auquel chaque catégorie envoie ses représentants (Conseils).

L'agriculture et les professions libérales constituent une représentation spéciale.

3a) Les Conseils sont désignés par élection. Celles-ci ont lieu dans chaque entreprise ou dans les groupes d'entreprises réunies par associations professionnelles.

3b). Le conseil économique communal de chaque corporation est rattaché au conseil économique de la même catégorie dans le Cercle, la Province, le Pays et le Reich par un conseil économique central.

4. Chaque Conseil Economique élit des délégués à la Chambre du Travail. Elle apparaît dans la plus petite unité économique.

5. Celle-ci est la commune, c'est-à-dire la grande commune ; les communes qui forment une unité économique sont réunies.

6. Les conseils économiques des cercles, provinces, pays, et de l'ensemble de la république procèdent de même. Partout il y a une Chambre Populaire et une Chambre du Travail.

7. Chaque loi doit être approuvée par les deux chambres, toutefois une loi votée sans modifications trois années consécutives par la Chambre Populaire (conseil municipal, commission de cercle, représentation provinciale, diète des Pays, Reichstag) sera mise en vigueur *ipso facto*.

8. Chacune des deux Chambres peut réclamer un plébiscite.

9. La Chambre du Travail connaît en premier lieu de tous les projets de caractère économique (spécialement des lois de socialisation). Il lui appartient de prendre l'initiative en ce domaine. Les projets de lois de politique générale ou culturelle vont d'abord à la Chambre Populaire. La répartition des délégués entre chaque profession sera fixée par une loi spéciale.

II

1. Les syndicats sont les représentants des travailleurs dans chaque profession. Les organes exécutifs des syndicats dans les entreprises sont les conseils d'entreprises. Ils doivent remplir les besognes actuelles éventuellement élargies des comités d'ouvriers, d'employés et fonctionnaires.

2. Le règlement des conditions de travail et de salaire d'une corporation ou d'une catégorie professionnelle est affaire d'organisation à organisation, c'est-à-dire de syndicat à association patronale.

3. Si les conseils de travailleurs forment la représentation de ceux-ci pour les questions de production dans les organes économiques, les commissions mixtes constituées jusqu'à maintenant dans lesquelles les associations d'employeurs et les syndicats collaborent sont les organes pour le règlement des questions de salaire ou de travail comme des questions professionnelles en général.

4. Les conseils économiques sont les représentants de la production qui est assumée en commun par les employeurs et les employés. Les travailleurs seront conjointement représentés par leurs conseils. Le Conseil économique est la base de la socialisation.

APPENDICE II

Article 165

de la Constitution du 11 août 1919.

Les ouvriers *et employés* (1) sont appelés à collaborer en pleine égalité et solidarité avec les employeurs à la fixation des conditions de salaire et de travail ainsi qu'au développement économique des forces productives en général.

Les organisations patronales et ouvrières ainsi que leurs accords (2) sont reconnus.

Les ouvriers et employés obtiennent pour la sauvegarde de leurs intérêts sociaux et économiques d'être légalement représentés aux conseils ouvriers d'entreprise, aux conseils ouvriers régionaux, constitués par régions économiques et au Conseil National Ouvrier (3).

Les conseils ouvriers régionaux et le Conseil National Ouvrier pour remplir leur tâche économique générale et collaborer à l'exécution des lois de socialisation se réunissent aux représentants des employeurs et des autres milieux intéressés pour former des conseils économiques régionaux et un Conseil Economique National. *Le C. E. N. et les conseils économiques régionaux doivent être constitués de telle façon que tous les groupes professionnels notables y soient représentés en fonction de leur importance sociale et économique.*

Les projets de lois essentiels en matière de politique économique et sociale doivent avant leur adoption être soumis pour avis au C. E. N. par le gouvernement du Reich. Le C. E. N. a le droit de prendre lui-même l'initiative des propositions de même ordre (4). *Le gouvernement du Reich même s'il n'y donne point son assentiment, doit transmettre les propositions au Reichstag en y joignant l'exposé de son propre point de vue. Le C. E. N. peut faire soutenir la proposition devant le Reichstag par un de ses membres.*

(1) Les additions au texte primitif (article 34 a) sont en italique.

(2) *Concernant les tarifs* supprimé dans le texte primitif.

(3) Le § 3 est un peu différemment rédigé dans l'article 34 mais le sens en est le même.

(4) *Qui seront discutées comme les propositions du gouvernement du Reich ou du Reichsrat* (art. 34 a).

Les conseils ouvriers et les conseils économiques peuvent dans leur sphère recevoir des pouvoirs de contrôle et d'administration.

La constitution et les attributions des conseils comme leurs rapports avec d'autres corps sociaux autonomes (1) *sont exclusivement de la compétence du Reich.*

(1) *Seront réglés par une loi du Reich (art. 34 a).*

APPENDICES III

Ordonnance du 4 mai 1920 concernant le Conseil Economique National Provisoire.

(Reichsgesetzblatt, année 1920 n. 99, p. 858-869.)

En vertu de la loi du 17 avril 1919 (1) pour la simplification des formalités de la législation concernant l'économie de transition, le gouvernement du Reich, avec l'approbation du Reichsrat et de la commission élue par l'Assemblée Nationale Constituante ordonne ce qui suit :

ARTICLE PREMIER

Le gouvernement du Reich constitue dans un délai de deux mois après la mise en vigueur de cette ordonnance un Conseil Economique National.

Le Conseil Economique National provisoire a son siège à Berlin.

ARTICLE II

Le Conseil Economique National provisoire se compose de 326 membres.

Comme tels sont appelés :

I. 68 REPRÉSENTANTS DE L'AGRICULTURE ET DE LA SYLVICULTURE.

I. Agriculture :

22 représentants des employeurs de l'agriculture et des industries accessoires dont :

11 désignés par le Conseil de l'Agriculture en mettant sur le même pied grande, moyenne et petite propriété.

11 désignés par les organisations agricoles à savoir :

4 conjointement par le « Bund der Landwirte » et le « Landbund » ;

4 par l'Union des Associations de paysans ;

3 par la Ligue des paysans ;

22 représentants des ouvriers de l'agriculture et des industries accessoires dont :

13 désignés par le Syndicat des travailleurs agricoles ;

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 394.

5 désignés par le Syndicat central des ouvriers vignerons forestiers et agricoles ;

3 désignés conjointement par l'Association des fonctionnaires techniciens et ouvriers de l'Agriculture et de la Sylviculture (Association nationale des fonctionnaires des domaines allemands) et l'Association des employés de l'Agriculture et de la Sylviculture dont un pour les industries annexes.

1 désigné par l'Union nationale des agriculteurs anciens élèves de l'Université.

14 représentants des petites propriétés agricoles (entreprise n'employant en règle générale que les membres de la famille et possédant un domaine indépendant) à choisir :

7 en commun par l'Association Nationale des coopératives agricoles et l'Association générale des coopératives Raiffeisen ;

1 par les coopératives de l'Association centrale des organisations d'unions de paysans ;

3 par l'Association des ouvriers agricoles ;

3 par l'Association centrale des ouvriers forestiers, agricoles et vignerons ;

4 représentants des Coopératives agricoles à désigner d'un commun accord par l'Association nationale des coopératives agricoles et l'Association générale des coopératives Raiffeisen.

II. Sylviculture :

3 représentants des employeurs qui seront nommés par le Conseil national de la Sylviculture sur la proposition des groupes d'employeurs en tenant compte des différences locales et professionnelles des exploitations forestières ;

3 représentants des employés à désigner par le Conseil National de Sylviculture à savoir :

2 sur la proposition du groupe des ouvriers des forêts ;

2 sur la proposition de tous les fonctionnaires et employés réunis au Conseil National de la Sylviculture.

Pour le choix des délégués de chaque groupe on doit tenir compte des différentes régions du Reich.

II. 6 REPRÉSENTANTS DE L'HORTICULTURE ET DES PÊCHERIES.

I. Horticulture.

1 représentant des employeurs à désigner par l'Association des entreprises de jardinage à Berlin et par l'Association nationale pour le jardinage à Berlin ;

1 représentant des ouvriers à désigner par l'Association des jardiniers et ouvriers jardiniers, par l'Association nationaliste des jardi-

niers à Berlin, et par l'Association des jardiniers particuliers à Cologne.

II. Pêche.

2 employeurs dont :

1 à désigner en commun par l'Association économique des pêcheurs de haute mer, par l'Union des pêcheurs de mer, et par l'Association nationale des pêcheurs de mer et du littoral ;

1 par l'union de pisciculture ;

2 employeurs dont :

1 à désigner par l'Association Allemande des ouvriers des transports (section gens de mer) ;

1 à désigner par l'Association des pêcheurs professionnels de l'Intérieur.

III. 68 REPRÉSENTANTS DE L'INDUSTRIE

A. Division corporative.

I. 21 employeurs et

21 ouvriers, à désigner par la Commission mixte centrale des employeurs et ouvriers de l'Industrie et des métiers en tenant compte des diverses branches techniques.

Le groupe des charbonnages et mines de potasse ne désignera pas de délégués.

Parmi les délégués ouvriers doivent figurer au moins deux représentants des techniciens ;

II. 2 employeurs ;

2 ouvriers à désigner par le Conseil National des Charbons ;

III. 1 employeur,

1 ouvrier à désigner par le Conseil National de la Potasse.

B. Division régionale.

10 représentants des employeurs à désigner par le Congrès des Chambres de Commerce et d'Industrie parmi la représentation officielle du commerce et de l'industrie en tenant compte des régions insuffisamment représentées par la division corporative ;

10 représentants des ouvriers à désigner par la section ouvrière de la Commission mixte centrale des employeurs et ouvriers des industries et métiers. Parmi ceux-ci, il doit y avoir au moins deux délégués des techniciens.

IV. 44 REPRÉSENTANTS DU COMMERCE DE LA BANQUE ET DES ASSURANCES.

A. Division corporative.

I. Commerce.

10 représentants des employeurs.

10 représentants des ouvriers à désigner par une Commission mixte embrassant le commerce de détail, le commerce de gros, le commerce extérieur et la Centrale d'achat des Coopératives de Consommation d'Hambourg.

II. Banque :

2 représentants des employeurs à désigner par l'Association centrale des banques et entreprises de banque ;

2 représentants des employés à désigner par la section des employés de la Commission mixte du § I^{er} ;

1 représentant des banques coopératives à désigner par l'Association coopérative ;

1 employé (au sens strict) des coopératives de crédit, à désigner par la section employée du § I^{er}.

III. Assurances :

1 représentant employeur de l'Association nationale des Assurances privées ;

1 représentant employé à désigner par la section employée de la Commission mixte du § I^{er}.

B. Division régionale.

8 représentants des employeurs à désigner par le Congrès de l'Industrie et du Commerce parmi la représentation officielle de l'Industrie et du Commerce en tenant compte des régions insuffisamment représentées dans la division corporative ;

Parmi ceux-ci, il devra y avoir un représentant des intermédiaires commerciaux (agents, commissionnaires, courtiers) et 1 représentant des coopératives d'achat du petit commerce ;

8 représentants des employés dont au moins deux ouvriers auxiliaires à désigner par la commission mixte du § I, en tenant compte des régions insuffisamment représentées dans la division corporative.

V. 34 REPRÉSENTANTS DES TRANSPORTS ET ENTREPRISES PUBLIQUES.

I. Navigation.

3 représentants des entreprises de navigation et des courtiers maritimes à désigner par la commission mixte centrale des Transports et Communications d'accord avec l'association des courtiers ;

3 représentants des employés des entreprises de navigation maritime à désigner par la Commission mixte centrale des Transports et Communications ;

2 représentants des employeurs ;

2 représentants des employés de la navigation intérieure à désigner par la Commission mixte centrale des Transports et Communications.

II. Transports.

1 représentant employeur et

1 représentant employé des entreprises d'expédition à désigner par la commission centrale mixte des transports et communications ;

1 représentant employeur et

1 représentant employé des entreprises de transport de voyageurs et marchandises y compris les transports aériens et automobiles à désigner par la Commission Centrale mixte des transports et communications.

III. Poste.

1 représentant de l'administration des Postes à désigner par celle-ci parmi les employés supérieurs ;

1 représentant des employés à désigner conjointement par l'Association Centrale des employés des Postes et Télégraphes (Berlin), de l'Association des ouvriers des transports, de l'Association des ouvriers et artisans des Postes et Télégraphes (Bochum) et de l'Association Nationale des ouvriers et employés des postes.

IV. Chemin de fer.

1 représentant de l'Administration des chemins de fer de Prusse et Hesse.

1 représentant des autres administrations ferroviaires à désigner tous deux par le Reichsrat parmi les employés supérieurs de ces administrations ;

1 représentant des petites compagnies et des tramways à désigner par la Commission mixte centrale des Transports et Communications ;

1 représentant des employés à désigner par l'Association des employés de chemin de fer ;

1 représentant des employés à désigner conjointement par le Syndicat des cheminots et employés d'État et l'Association générale des employés ;

1 représentant des employés des petites compagnies et des tramways à désigner par la Commission mixte centrale des transports et communications.

V. Entreprises municipales.

- 2 représentants employeurs à désigner par le Congrès des villes ;
- 2 représentants employés à désigner conjointement par l'Association des travailleurs des services municipaux et gouvernementaux, l'Association des ouvriers des transports, et l'Association centrale des travailleurs communaux et employés de tramways.

VI. Associations communales.

- 2 représentants des employeurs à désigner par le Reichsrat parmi les représentants des Associations communales ;
- 2 représentants des employés à désigner conjointement par l'Association des travailleurs des services municipaux et gouvernementaux, l'Association des ouvriers des transports et l'Association centrale des employés des Communes et Tramways.

VII. Etablissements publics-légaux de Crédit et Epargne.

- 1 représentant des Caisses d'épargne publiques à désigner par l'Association des Caisses d'épargne ;
- 1 représentant des établissements publics et légaux de crédit à désigner par l'Association des établissements publics et légaux de crédit à Berlin ;
- 1 représentant employé pris parmi ceux des établissements indiqués de la Fédération des employés ;
- 1 représentant employé à désigner conjointement par la Commission des Syndicats libres d'employés (A. F. A), la Fédération syndicale des employés et l'Association générale des syndicats d'employés.

VI. 36 REPRÉSENTANTS DES MÉTIERS.

- 16 représentants des métiers indépendants à désigner par l'Association nationale des métiers ;
- 16 représentants des ouvriers nommés par la Commission mixte centrale des industries et entreprises ;
- Pour le choix des délégués des deux catégories, on doit tenir compte des branches techniques et des régions diverses ;
- 4 représentants des coopératives de métier à désigner par l'Association des coopératives.

VII. 30 REPRÉSENTANTS DES CONSOMMATEURS.

- Sur lesquels seront désignés :
 - 6 par le congrès des villes dont 2 devront être les représentants des propriétaires et 2 des locataires ;
 - 2 par la Fédération Nationale des villes ;

2 par l'Association des grandes communes rurales dont 1 doit être le représentant des communes de l'Allemagne du sud ;

2 par le Reichsrat parmi les représentants des petites communes dont un représentant des communes de l'Allemagne du sud ;

8 par l'Association centrale des coopératives de consommation (Hambourg) ;

3 par l'Association Nationale des Coopératives (Cologne-Mülheim) ;

1 par l'Association générale des Associations de coopératives (Charlottenbourg) ;

2 représentants des maîtresses de maison à désigner par l'Association des Maîtresses de maison.

2 représentants des domestiques dont un à désigner par l'Association Centrale des domestiques et un à désigner par l'Association Nationale des femmes de service ;

1 représentant des employeurs à désigner par l'Association des hôteliers ;

1 représentant des employés à désigner par l'Association des garçons d'hôtel (organisation centrale des employés d'hôtel, restaurant et café) d'accord avec la Fédération des garçons de service.

VIII. 16 REPRÉSENTANTS DES FONCTIONNAIRES ET PROFESSIONS LIBÉRALES.

Sur lesquels seront désignés :

5 par la Fédération des Fonctionnaires en accord avec la Fédération économique des fonctionnaires ;

3 par la Fédération des techniciens ;

1 par la Fédération du Livre (Werkbund) ;

1 par l'Association nationale de la Presse ;

1 par l'Union des avocats ;

1 par la Fédération des unions de médecins ;

2 représentants des arts plastiques dont :

1 à désigner par l'Association des arts plastiques de Berlin ;

1 à désigner par l'Association des arts plastiques de Munich ;

1 représentant des arts musicaux à désigner par la Coopérative des artistes musiciens en accord avec l'Association des artistes musiciens (E. V) ;

1 représentant des écrivains à désigner par la Société protectrice des écrivains.

IX. 12 PERSONNALITÉS PARTICULIÈREMENT QUALIFIÉES POUR REPRÉSENTER LA VIE ÉCONOMIQUE DES DIVERSES PARTIES DU PAYS.

A désigner par le Reichsrat.

X. 12 PERSONNES A DÉSIGNER LIBREMENT PAR LE GOUVERNEMENT. Parmi celles ayant rendu à l'économie allemande desservicessignalés ou étant susceptibles de lui en rendre.

ARTICLE III

Comme membre du Conseil Economique National peut être appelé qui remplit les conditions d'éligibilité à l'Assemblée Nationale Constituante.

Le mandat de député à l'Assemblée Constituante ou au Reichstag n'est point incompatible avec celui de membre du Conseil Economique National.

ARTICLE IV

Les délégués des groupes I-VIII de l'art. II à l'exception des délégués à désigner par les Congrès (Tag) de l'industrie et de commerce (art. II, 35, 46) doivent être indiqués dans un délai de deux semaines après l'entrée en vigueur de cette ordonnance au ministre de l'Economie Nationale.

Si la désignation au Conseil Economique National n'a point lieu dans ce délai, le gouvernement du Reich a le droit de pourvoir aux sièges demeurés libres en choisissant suivant son appréciation personnelle parmi les intéressés.

Le Ministre de l'Economie fait connaître le nom des délégués qui lui sont désignés au Congrès de l'Industrie et du Commerce.

Celui-ci a un délai de deux semaines après réception pour faire connaître ses délégués au Ministre de l'Economie Nationale.

Si la désignation n'a pas eu lieu dans ce délai, le Reichsrat est en droit de pourvoir au siège en choisissant suivant sa libre appréciation dans la catégorie des intéressés.

La désignation par le gouvernement du Reich et le Reichsrat des délégués des groupes IX-X, art. II a lieu ensuite.

La qualité de membre du C. E. N. sera acquise par une notification du délégué au Ministre de l'Economie déclarant accepter sa désignation.

Si la déclaration d'acceptation n'intervient pas dans le délai d'une semaine après la remise de la désignation au ministère de l'Economie, ou si celle-ci n'est accueillie qu'avec réserve ou protestation on doit la considérer comme rejetée.

Les associations invitées à désigner (des membres) sont de ce fait au courant et ont le droit de nommer à nouveau un délégué. La nomination doit avoir lieu deux semaines après le reçu de l'avis du Ministre de l'Economie Nationale.

La qualité de membre du Conseil National Economique se perd

à la dissolution de celui-ci, la mort ou la démission, la perte des conditions requises pour l'éligibilité.

Pour les délégués désignés suivant le principe de la nomination, celle-ci est révocable (groupes I-VIII, art. II) sur la proposition des associations si elles sont en activité ou du gouvernement du Reich si elles sont dissoutes.

Après la sortie d'un membre, son successeur est désigné dans les formes selon lesquelles a eu lieu la première nomination. Les délais pour la nomination (I-II) se comptent de la remise de l'invitation à la nomination.

S'il n'y a pas encore de corps constitués ou s'il n'en existe plus en mesure de procéder à la désignation, le gouvernement du Reich décide de celui à qui appartiendra la désignation au siège en question.

ARTICLE V

Les membres du Conseil National Economique sont les représentants des intérêts économiques de toute la nation. Ils ne relèvent que de leur conscience et ne sont liés par aucun mandat impératif.

Ils ne peuvent être poursuivis ni disciplinairement, ni juridiquement pour leur vote ou des actes accomplis en exercice de leur mandat, pas plus qu'être tenus d'en répondre hors de l'assemblée.

Ils sont en droit de refuser de témoigner sur des personnes qui leur ont confié certains faits en leur qualité de membre de C. N. E. ou auxquels en cette qualité ils en ont confié, comme sur les faits eux-mêmes. A l'égard aussi des saisies de papiers ils sont considérés comme légalement dispensés de témoigner.

Les militaires et les fonctionnaires n'ont pas besoin de congé pour assister aux séances du C. E. N. et de ses commissions.

Les membres du C. E. N. reçoivent une indemnité et voyagent gratuitement. Les modalités seront prochainement fixées d'un commun accord par les ministres de l'économie, des finances et des transports.

ARTICLE VI

Les membres du C. E. N. sont tenus de s'abstenir de tout usage abusif des faits, mesures, plans connus par eux du fait de leur mandat.

On doit observer le secret lorsque le président de l'Assemblée plénière ou d'une commission déclare que la discussion revêt un caractère confidentiel.

ARTICLE VII

Le C. E. N. élit son bureau : le président, les vice-présidents, les secrétaires. Employeurs, employés, délégués des groupes VII-X

(art. II) doivent être représentés chacun dans la proportion d'un tiers.

Le C. E. N. fixe lui-même son règlement (ordre du jour). La méthode des scrutins est fixée par le règlement. Celui-ci doit prévoir que dans toutes questions sauf l'administration des affaires on doit après le vote par tête procéder au vote par groupes (I-X, art. II).

Sur la demande d'un groupe de la minorité, on est tenu de faire connaître son point de vue au gouvernement. Il en va de même à l'égard de la minorité constituée à l'intérieur d'un groupe lorsqu'elle comprend un tiers au moins des membres de celui-ci. Dans le vote par tête, il en va de même à l'égard d'une minorité comprenant au moins un cinquième des votants ?

L'examen pour la validation des membres dépend d'un tribunal de vérification. Celui-ci décide en chambre des arrêts. Il est composé du président du Tribunal Economique du Reich comme président, de deux présidents du Sénat du Tribunal Economique du Reich à désigner par le ministre de l'Economie nationale, de quatre membres du C. E. N., élus par l'Assemblée. Le règlement du C. E. N. fixe la procédure.

Le Conseil Economique National décide de son ajournement et de l'époque de sa réunion.

Le président doit réunir le C. E. N. avant le moment prévu pour sa rencontre si le gouvernement ou un tiers des membres du C. E. N. en fait la demande.

Le C. E. N. décide si ses commissions resteront en activité durant l'intervalle des réunions.

Chaque commission comprend au minimum un représentant de chacun des groupes VII-X, art. II.

La participation des dits groupes ne doit pas être inférieure au tiers des membres de la commission.

ARTICLE VIII

Le C. E. N. et ses commissions sont autorisés à convoquer en qualité d'experts des personnes privées, en dehors de ses membres, ayant une connaissance particulière des questions discutées.

Le ministre de l'Economie nationale d'accord avec le ministre des Finances du Reich déterminera les fonds consacrés à une indemnisation éventuelle des experts.

ARTICLE IX

Les sessions du C. E. N. sont publiques.

La publicité peut être suspendue à la demande de vingt membres et à la majorité des deux tiers.

Les séances de Commissions sont fermées si une majorité des deux tiers n'en décide point la publicité.

Le règlement décide de la mesure où les membres du C. E. N. peuvent assister aux séances des commissions dont ils ne font pas partie.

Des nouvelles exactes sur les débats du C. E. N. en séances publiques ou en commissions n'engagent aucune responsabilité.

ARTICLE X

Les représentants désignés par le gouvernement entrent librement aux séances et aux commissions du Conseil Economique National. On doit les entendre en tout temps.

Le C. E. N. et ses commissions peuvent réclamer la présence des délégués du gouvernement.

De même les pays ont le droit d'envoyer des délégués à plein pouvoir et de faire exposer par eux le point de vue de leur gouvernement sur les débats en cours.

ARTICLE XI

Les projets de loi d'importance fondamentale en matière économique et sociale doivent être apportés devant le C. E. N. pour avis, avant leur introduction.

Le C. E. N. a lui-même le droit de déposer de semblables projets.

Il coopère à la création, prévue par la Constitution du Reich, des Conseils de Travailleurs, de la représentation des entrepreneurs, du Conseil Economique.

Le C. E. N. peut constituer deux commissions permanentes pour l'examen des questions d'économie politique et de politique sociale. Le ministre compétent doit les entendre avant de publier des ordonnances essentielles en vertu de l'ordonnance des 7 et 27 novembre 1918 (Reichsgesetzblatt, p. 1292, 1339), la loi sur la simplification des formalités des lois sur l'économie de transition du 17 avril 1919 (Reichsgesetzblatt, p. 394) ou pour abolir ou modifier sur un point important les prescriptions essentielles — du Bundesrat, des Commissaires du Peuple, ou de l'administration centrale du Reich (y compris le ministère prussien de la Guerre) concernant l'économie de guerre ou de transition.

Si la commission rejette le point de vue du gouvernement avec moins de trois quarts des suffrages exprimés, celui-ci a le droit d'appeler sur cette question à l'assemblée plénière du C. E. N. La commission peut aussi par une majorité de trois quarts des suffrages exprimés renvoyer la discussion à l'assemblée plénière.

Le nombre des membres de chaque commission ne doit pas dépasser 30. L'élection des suppléants est admise, elle sera réglée par le règlement intérieur. Les représentants des employeurs des groupes

I-VI, art. II, doivent avoir une représentation égale à celle des travailleurs.

ARTICLE XII

Le C. E. N. et ses commissions peuvent pour l'éclaircissement des questions économiques et sociales demander que le gouvernement du Reich ou un office constitué par lui use de son droit de prendre des informations sur des situations économiques et si la loi ne s'y oppose pas lui fasse connaître les résultats de ses recherches.

ARTICLE XIII

Aussitôt la création des organes nécessaires à la constitution du C. E. N. définitif le gouvernement du Reich décide les élections et la date de convocation du Conseil Economique National définitif. Après sa convocation le gouvernement décide la dissolution du Conseil Economique National provisoire.

ARTICLE XIV

Cette ordonnance entre en vigueur au jour de sa promulgation.

Berlin, le 4 mai 1920.

Le Gouvernement du Reich,
H. MULLER.

APPENDICE IV

Règlement du Conseil Economique Provisoire.

(Rédaction adoptée par l'Assemblée plénière du 10 juin 1921.)

1. Le C.E.N. nomme un Président, un premier et un second Vice-Présidents, six autres Vice-Présidents et neuf Secrétaires. Le Président, les Vice-Présidents et les Secrétaires forment le Bureau du Conseil Économique National.

2. Le Président et le premier Vice-Président échangent leurs fonctions chaque semestre, au premier juillet et au premier janvier.

3. L'élection du Président, du premier et du second Vice-Présidents du C.E.N. a lieu au scrutin secret. Si le premier vote ne donne point de majorité absolue, il y a lieu à un second tour où la majorité relative décide. Lors de l'élection à ces trois postes, on doit tenir compte des trois sections à pourvoir chacune d'un siège.

4. L'élection des six autres Vice-Présidents et des neufs Secrétaires est préparée séparément par les trois sections.

5. Chacune des trois sections présente deux Vice-Présidents et trois secrétaires choisis en dehors des groupes auxquels appartiennent le Président et le premier Vice-Président.

6. En cas d'accord, le vote a lieu suivant le mode simple par tête (§ 15 § 3) en un tour de scrutin. Si ce mode est contesté, soit par un groupe, soit par six membres au moins, il y a lieu à répartition proportionnelle des charges par le Président suivant la force numérique des groupes auxquels reviennent les fonctions de Vice-Président et de Secrétaire.

§ 3

1. Le bureau du C.E.N. fixe le règlement intérieur, décide sur le recrutement et le renvoi du personnel administratif et du personnel de service, détermine le tour de remplacement des Vice-Présidents, en cas d'empêchement du Président et du premier Vice-Président, transmet les propositions conformément à l'article 4.

2. Le Bureau adresse les convocations aux séances du C.E.N. Elles doivent être transmises, par poste ou télégraphe, aux membres et au gouvernement, aussitôt la fixation avec ordre du jour.

§ 4

1. Le Bureau du C.E.N. transmet à celui-ci les propositions de loi du gouvernement. Le renvoi ultérieur des propositions de loi à une commission relève en général du C.E.N. En cas d'urgence la transmission à une commission constituée émane du Conseil des Doyens.

2. Les propositions présentées en exécution de l'article 11 § 3 de l'ordonnance du 4 mai 1920 doivent être transmises à l'une des deux commissions principales.

3. Les propositions doivent en règle générale être portées immédiatement à la connaissance de tous les membres du C.E.N.

4. Les pétitions du C.E.N. doivent être transmises pour décision par le Président à la commission compétente. Le Président lui-même décide quant aux pétitions hors de la compétence du C.E.N. En général la décision intervient sous forme de :

- a) passage à l'ordre du jour ;
- b) transmission au gouvernement comme document ;
- c) transmission au gouvernement pour examen ;
- d) transmission au gouvernement pour prise en considération ;
- e) transmission à l'assemblée plénière.

§ 5.

Chaque groupe élit pour sa représentation un bureau de groupe et chaque section un bureau de section.

§ 6.

1. Le Président ou les Vice-Présidents dirigent les séances et appliquent le règlement suivant leur libre appréciation, dans le cadre de l'ordonnance du 4 mai 1920 sur le C. E. N. provisoire et des prescriptions du règlement.

2. Quand un membre trouble l'ordre, il y est rappelé par le Président.

3. En cas de trouble grave, le membre peut être exclu de la séance par le Président. Si l'invitation à quitter la salle que lui adresse le Président reste sans effet, il doit agir suivant les règles fixées à la section 6 du présent paragraphe. Quand il y a lieu à scrutin durant le temps d'exclusion, sur un autre objet que les questions d'ordre du jour, le vote doit être renouvelé à la séance suivante lorsque la voix du membre exclu peut avoir une influence sur le résultat.

4. Le Président peut, d'accord avec le bureau, infliger une réprimande à un membre après l'avoir entendu, lorsque celui-ci a manqué aux prescriptions de l'article 6 de l'ordonnance du 4 mai 1920 sur C. E. N. provisoire. A la seconde réprimande ou aux réprimandes

suivantes, le Président peut d'accord avec le bureau exclure de plusieurs séances confidentielles le membre fautif.

5. Le Président a le droit, avec l'avis du bureau, d'interrompre pour un temps déterminé l'assemblée plénière le jour de séance.

6. En cas de désordre persistant dans l'assemblée le Président peut renvoyer la séance à un autre moment ou la lever définitivement. Si le Président ne peut se faire entendre, il se couvre. La session est de ce fait suspendue pour une heure.

7. Le Président a la direction de la police dans la salle des séances et des tribunes.

8. Si des assistants applaudissent ou protestent, troublent l'ordre où manquent à la bienséance, ils peuvent être expulsés. Si le désordre persiste dans les tribunes le Président peut ordonner leur évacuation.

9. Le C. E. N. peut pour certains débats limiter la durée des discours, quand le Président le propose sur la demande d'une majorité des 3/4 des membres présents. Le C. E. N. décide, sur ce point, sans discussion à la majorité simple. Si un membre toutefois parle trop longuement le Président lui retire la parole après un unique avis.

10. Le Bureau décide en cas de contestation sur la conduite des débats par le Président soulevée par 6 membres au moins ou par un groupe à condition que celui-ci soit représenté au moins par 3 membres. Un membre rappelé à l'ordre ou exclu peut le lendemain de l'événement adresser une réclamation écrite, le Bureau décide si le rappel à l'ordre ou l'exclusion était justifié.

§ 7

1. Les secrétaires ont pour tâche de s'occuper de la rédaction et de l'impression des procès-verbaux et de diriger les votes.

2. Le procès-verbal de chaque séance est à la disposition des membres durant la suivante. Il est considéré comme accepté lorsque aucune réclamation n'a été soulevée avant la fin de la séance. Les procès-verbaux doivent être rédigés par le président et un des secrétaires. Ils doivent indiquer l'heure d'ouverture et de clôture des débats, ainsi que les propositions faites et les résolutions prises *in extenso*, ainsi que les informations officielles données par le Président.

3. Les débats du C.E.N. doivent être en outre pris en résumé.

§ 8

1. Le C.E.N. élit, suivant les prescriptions du paragraphe 10 de l'article 11 de la section III de l'ordonnance du 4 mai 1920, les Commissions Permanentes prévues (Commissions générales) pour la discussion de questions de Politique Économique et de Politique Sociale ; une commission pour la question du Contrôle du Commerce Exté-

rieur, suivant les prescriptions du § 16 de l'Ordonnance sur le contrôle du commerce extérieur du 29 décembre 1919 ; ainsi que d'autres commissions, l'une pour le règlement et l'autre pour l'arbitrage des difficultés prévues au § 94 de la loi sur les Conseils d'Entreprise du 4 février 1920. Les deux commissions générales sont formées chacune de 30 membres, la commission du règlement de 12 membres.

2. Le C.E.N. peut en outre constituer d'autres commissions.

3. Les commissions ont le droit pour préparer des questions déterminées de former des sous-commissions et d'inviter des membres du C.E.N. particulièrement qualifiés au travail de celles-ci avec voie délibérative.

4. A chaque membre de commission, on doit désigner un suppléant.

5. Le membre de commission et son suppléant peuvent dans des cas particuliers être remplacés avec leur consentement par un membre de leur section. Pour les groupes VII à IX, les membres doivent être remplacés par un délégué appartenant à leur groupe.

6. Les commissions élisent parmi elles un président, un ou plusieurs vice-présidents ainsi que deux ou plusieurs secrétaires.

§ 9

1. L'élection des commissions est préparée par les Sections en considérant l'appartenance aux groupes I à X.

2. En cas d'accord, le vote a lieu suivant le mode simple par tête (§ 15, section 3). Si ce vote est contesté par six membres au moins de la même section, il y a lieu dans cette Section à une fixation proportionnelle en tenant compte des scissions et divisions qui se sont manifestées au cours d'un précédent vote.

Les groupes I à VI des Employeurs (Section 1), les groupes I à VI ou employés (section 2) et les groupes VII à X (section 3) fournissent chacun un tiers des membres de commission. Au reste, quant à la formation des Commissions, on doit tenir compte des articles 7 (section 8) et article 11 (section 4) de l'ordonnance du 4 mai 1920.

§ 10

1. Les présidents de commission envoient des convocations pour les séances de commission. Les convocations doivent être transmises par lettre ou télégramme aux membres de commission et du gouvernement après la fixation de la séance avec l'ordre du jour.

2. Lorsqu'un membre de commission est empêché de prendre part à une séance, il doit en aviser immédiatement son suppléant.

§ 11

1. Les séances de Commissions ne sont pas publiques lorsque la

commission ne décide pas la publicité à la majorité des deux tiers.

2. Aux séances fermées de commission, tous les membres du C.E.N. ont entrée.

3. Le président peut déclarer confidentiel l'un des objets du débat ou une partie des délibérations. Il y est obligé si le gouvernement le demande.

4. Une délibération peut être déclarée (toute entière) confidentielle avec l'approbation des deux tiers des membres présents. En outre, une séance doit être déclarée confidentielle sur la demande du gouvernement. Dans ce cas, on doit tenir une séance spéciale et la séance doit être annoncée d'avance comme confidentielle. A une telle séance prennent part seulement les membres de commission, leurs représentants et les représentants du gouvernement expressément désignés. Si la nouvelle séance se tient en liaison avec la précédente, il n'y a pas lieu à invitation suivant le § 10 chiffre 1.

5. A la séance de commission et au vote peuvent exclusivement prendre part les commissaires, les suppléants seulement durant l'exercice de leur suppléance. Quand le suppléant exerce ses fonctions de remplaçant, il doit préalablement en informer le président de commission.

6. Le Président, le premier et le second Vice-Présidents du C.E.N. sont autorisés à prendre part à toutes les réunions de commission avec voix délibérative.

§ 12

1. Pour les procès-verbaux des séances de commissions, les prescriptions du § 7 chiffres 1 et 2 sont également en vigueur.

2. Les délibérations des commissions peuvent être prises en résumé sur les prescriptions du Président de Commission d'accord avec le Président du C.E.N.

§ 13

1. Les commissions doivent délibérer sur les propositions qui leur sont transmises et fournir sur elles un rapport à l'assemblée générale. Celle-ci décide en définitive, à moins que l'art. 11 section 3 de l'ordonnance du 4 mai 1920 ne contienne des clauses spéciales. D'accord avec le Bureau, avant la décision de l'assemblée plénière une résolution de commission peut être transmise comme telle au gouvernement. Une résolution de cette nature doit être présentée à l'assemblée plénière dès sa réunion.

2. Sur les objets déferés par une loi ou une ordonnance spéciale à une commission, la commission compétente décide.

3. Les résolutions émises sur son initiative par la commission ne sont pas présentées à l'assemblée plénière quant elles sont votées par trois quarts au moins des membres présents.

§ 14

1. Le C.E.N. peut présenter des propositions de loi de politique sociale ou économique (Initiatives) (cf. art. 11 section I de l'ordonnance du 4 mai 1920).

2. La délibération peut avoir lieu immédiatement si le gouvernement est d'accord avec l'initiative. Si le gouvernement est en opposition avec elle, ou lorsqu'un groupe ou six membres au moins élèvent une protestation, la discussion ne peut avoir lieu avant un minimum de trois jours comptés depuis la réception de la proposition.

§ 15

1. A l'Assemblée plénière, doit avoir lieu sur toute question sans excepter la conduite des affaires, à côté d'un vote par tête, un vote par groupe I à X. Celui-ci peut être supprimé quand le gouvernement ou un groupe n'élève point de réclamation.

2. Si l'on renonce au vote par groupe, une fraction de groupe peut faire connaître oralement sa position quand cette fraction comprend au moins un tiers de groupe.

3. Après le vote par tête, il peut y avoir une fixation de la majorité par le bureau (vote simple par tête). S'il n'y a pas unanimité sur la fixation de la majorité entre les membres du bureau alors en exercice, il y a lieu à vote par sortie et rentrée (saut de mouton).

4. Pour le vote par groupe, le Président appelle ceux-ci successivement. Un représentant de chacun indique l'avis du groupe, majorité et minorité, d'après les dernières indications des fractions du groupe votant.

5. En transmettant les conclusions au gouvernement on doit observer les dispositions de l'article 7 section 3 de l'ordonnance du 4 mai 1920.

§ 16

Il n'y a pas dans les votes de commission de scrutin particulier par groupe, toutefois dans tous scrutins non exclu le maniement des affaires, il peut être établi sur proposition dans quel sens ont voté les divers membres de groupe.

§ 17

1. Chaque groupe représenté par trois membres, ou individuellement six membres au moins, peuvent réclamer le renvoi des débats ou d'un scrutin lorsqu'il y a moins d'un tiers des membres présents. Si la fixation du chiffre des présents n'a pas lieu à l'unanimité par le Bureau en fonction, il doit y avoir lieu à décompte par sortie et rentrée.

2. Aux commissions, chaque membre peut réclamer le renvoi de

la délibération ou du vote quand il y a moins de la moitié des membres présents.

§ 18

1. En assemblée plénière, il n'y a pas lieu à discussion d'une proposition en première lecture avant envoi à la commission sauf au cas où une majorité des deux tiers des suffrages exprimés en décide ainsi.

2. En règle, il y a deux lectures.

3. Sur la demande des représentants du gouvernement ou de 30 membres au moins, il y a lieu à une troisième lecture.

4. La troisième lecture peut avoir lieu au même jour que la seconde, s'il n'y a pas opposition du gouvernement ou de 16 membres au moins. En ce cas, c'est trois jours au plus tôt après la seconde lecture que peut avoir lieu la troisième.

§ 19

1. En commission il n'y a en principe qu'une lecture. Sur la demande des représentants du gouvernement du Reich ou d'un cinquième au moins des membres présents, il doit y avoir deux lectures.

2. La seconde lecture peut avoir lieu au même jour que la première quand les représentants du gouvernement ou un cinquième au moins des membres présents ne soulèvent pas d'objection. En ce cas la seconde lecture a lieu au plus tôt le troisième jour qui suit celui de la première.

§ 20

1. Des experts sont invités :

a) sur proposition du gouvernement.

b) sur décision du C.E.N. ou d'une commission.

c) lorsque des membres du C.E.N. sont proposés par un groupe comme experts.

2. L'invitation vient du Président du C.E.N.

3. L'audition de personnalités, appartenant aux milieux intéressés à la question en discussion peut être admise sur la demande d'un groupe. Sur cette proposition, la commission décide. Les membres de la commission doivent en principe donner connaissance de leur proposition d'audition un jour au plus tard avant la date où celle-ci aurait lieu.

§ 21

1. Des questions peuvent être posées au gouvernement par un groupe de dix membres. Elles sont présentées au président du C.E.N. et transmises par celui-ci à la commission compétente. Le président de commission prie le gouvernement d'envoyer un représentant pour discuter la question.

2. Lorsqu'aucun des membres ayant posé la question n'appartient à la commission où elle sera discutée, un de ceux-ci au moins doit être invité à la délibération.

3. La commission après avoir entendu les représentants peut décider de mettre la question en discussion à l'assemblée plénière. La discussion a lieu alors en présence de représentants du gouvernement.

4. Les questions et les réponses doivent être portées à la connaissance des membres du C.E.N.

APPENDICE V

Tableau des Commissions du Conseil Economique Provisoire.

(SITUATION AU 1^{er} AVRIL 1921)

Commissions spéciales.

- I. Tribunal de vérification des élections (9 membres).
- II. Commission du règlement (12 membres).
- III. Commission des conseils d'entreprises (6 membres).

Grandes Commissions.

- I. Commission de politique sociale (30 membres).
- II. Commission de politique économique (30 membres).
- III. Sous-commission commune des commissions de politique économique et sociale (18 membres).

Sous-commission de la commission de politique économique.

- I. Commission du commerce extérieur (21 membres).
- II. Sous-commission des droits d'exportation (16 membres).
- III. Commission de politique commerciale (21 membres).
- IV. Sous-commission d'agriculture et d'alimentation (18 membres).
- V. Commission du charbon (21 membres).

Sous-commission paritaire des représentants de l'industrie pour la répartition du charbon.

- VI. Sous-commission des crédits à la production (24 membres).
- VII. Sous-commission des bois et forêts (15 membres).
- VIII. Sous-commission pour la protection économique du travail intellectuel (15 membres).
- IX. Sous-commission de socialisation (15 membres). — La sous-commission est constituée en commun avec 15 représentants du Conseil du Charbon.
- X. Sous-commission de législation des vins (4 membres).

Commissions indépendantes.

- I. Commission de constitution (30 membres).
 - II. Commission de politique financière (30 membres).
 - Sous-commission de contrôle des impôts (9 membres).
 - Sous-commission de préparation des débats (5 membres).
 - III. Commission des transports (24 membres).
 - IV. Commission de l'économie hydraulique (24 membres).
 - V. Commission d'habitation et colonisation (24 membres).
 - Sous-commission d'habitation et colonisation rurale (6 membres).
 - VI. Commission de développement des forces économiques (5 membres).
- (Document officiel du Conseil Économique provisoire n° 125.)

BIBLIOGRAPHIE

I

VOLUMES ET BROCHURES

- AHRENS. — Naturrecht, 6^e édition (1871).
BAADERS (Von). — Sämtliche Werke, édition Hoffmann (1851-1860).
BERNHARD (Georg). — Wirtschafts Parlamente (1923).
BISMARCK (Von). — Politische Reden, édition Kohl (1905).
BLUNCSTHLI. — Politik als Wissenschaft (1876).
BRAUN (Kurt). — Die Konzentration der Berufsvereine (1922).
BUCHER (Karl). — Sozialisierung, 2^e édition (1919).
— (Lothar). — Der Parlamentarismus wie er ist, 2^e édition (1881).
— STEINMANN. — Sozialisierung (1919).
CHALYBAUS. — System der spekulativen Ethik (1850).
COHEN. (Max) — Der deutsche Aufbau und die Kammer der Arbeit (1919).
CURTIUS. — Bismarks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrats (1919).
DAHLMANN. — Die Politik (1835).
Denkschrift der Gewerkschaft Eisenbahner und Staatsbediensteter (1919).
— der sächsische Regierung über das Wahlrecht zur zweiten Kammer der Ständeversammlung in Königreich Sachsen (1903).
Drucksache der Preussischen Abgeordnetenhaus (1914-1917).
— der National Versammlung (1919-1920).
— des Vorläufigen Reichswirtschaftsrat (1920-1923).
ERZBERGER. — Kristliche Solidarismus (1920).
— Erlebnisse (1920).
GIESE. — Die Verfassung des Deutschen Reiches (1920).
GNEIST. — Die nationale Rechtsidee von den Ständen (1894).
GOLDSCHMIDT. — Die deutschen Gewerkvereine (1907).
GUTMANN. — Das Räte System (1922).

(1) A côté de cette bibliographie, limitée aux principaux ouvrages allemands consultés, il conviendrait de signaler un certain nombre de volumes en langue française ou italienne dont on s'est également inspiré. Parmi ceux-ci, les livres de M. Edmond Vermeil : *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande* (1923), de M. Antonio Boggiano Pico : *Organizzazione professionale e rappresentanza di classe* (1898), ainsi qu'un mémoire inédit de M. Edoardo Clerici, avocat à Milan, nous ont été particulièrement utiles.

- Handbuch der Politik (1921).
— des öffentlichen Recht (1929).
Handwörterbuch der Staatswissenschaft (1923).
HASBACH. — Die moderne Demokratie (1912).
HEGEL. — Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821).
HERKNER. — Arbeiterfrage, 2^e édition (1921).
HERRFAHRDT. — Das Problem der berufständischen Vertretung (1921).
JARKE. — Prinzipienfragen (1854).
JELLINECK. — Allgemeine Staatslehre, 3^e édition (1914).
KAUFMANN. — Die Vertretung der Wirtschaftlichen Interessen in den Staaten Europas (1879).
KAUTZKY. — Terrorismus und Kommunismus (1919).
KEYSERLING (Graf Hermann). — Politik, Wirtschaft, Weisheit (1921).
KRAUSE. — System der Rechtsphilosophie, édition Röder (1874).
KRUGG. — Gesammelte Schriften (1834).
LABAND. — Deutsches Reichstaatsrecht (1919).
LAMPRECHT. — Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart (1913).
LENIN. — Staat und Revolution (1917).
— Die Diktatur des Proletariats und des Renegat Karl Kautzky (1920).
LEVITA. — Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung in representativen Staat der Gegenwart (1850).
LIST (Friedrich). — System der Nationalökonomie (1841).
LOHMANN. — Die Arbeitsgemeinschaft und ihre Glieder (1919).
MARLO. — System der Weltökonomie, 2^e édition (1885).
MARX. — Das kommunistische Manifest (1847).
— Der Bürgerkrieg in Frankreich (1871).
MEISSNER. — Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder (1921).
MEYER-ANSCHUTZ. — Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (1919).
MICHELS. — Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie (1911).
MOHL. — Staatsrecht, Völkerrecht und Politik (1860).
MÖLLENDORFF (Wichard von). — Deutsche Gemeinwirtschaft (1917).
— Von Einst zu Einst (1917).
— et WISSEL. — Wirtschaftliche selbstverwaltung (1919).
NESTRIEPKE. — Die Gewerkschaftsbewegung (1921).
NOPPEL. — Der Deutsche Rätegedanke und dessen Durchführung (1919).
OPPELN-BRONIKOWSKI (von). — Reichswirtschaftsrat und Berufsständische Gedanke.
PLANK ((Karl Christian). — Katechismus des Rechts (1852).
— Testament eines Deutschen (1881).
PLANCK (Mathilde). — Der Berufstaat nach der Rechtslehre K. C. Plancks (1918).
PLÖTZ. — Der Reichswirtschaftsrat (1920).
POLITZ. — Die Staatswissenschaften (1827).
PREUSS. — Obrigkeitsstaat und Volkstaat (1918).
RATHENAU (Fritz). — Parlament und Räte (1919).
RATHENAU (Walther). — Zur Kritik der Zeit, édition définitive (1918).
— Zur Mechanik des Geistes (1918).

- RATHENAU (Walther). Von Kommenden Dingen (1918).
 — — Deutschlands Rohstoffversorgung (1918).
 — — Probleme der Friedenswirtschaft (1918).
 — — Streitschrift von Glauben (1918).
 — — Vom Aktienwesen (1918).
 — — Die Neue Wirtschaft (1918).
 — — Zeitlicher (1919).
 — — An Deutschlands Jugend (1919).
 — — Nach der Flut (1919).
 — — Der Kaiser (1919).
 — — Der neue Staat (1919).
 — — Kritik der dreifachen Revolution (1919).
 — — Die neue Gesellschaft (1919).
 — — Was wird werden ? (1920).
 — — Autonome Wirtschaft (1919).
 — — Demokratische Entwicklung (1920).
 ROTTECK. — Staatslexikon, 3^e édition (1856).
 — — Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie (1840).
 RUBINSTEIN. — Romantischer Sozialismus (1921).
 Sächsische Landtagsakten (1903-1904).
 SALOMON. — Die Deutschen Parteiprogramme (1907).
 SCHIFFER et JUNCK. — Der Vaterländische Hilfsdienst (1917).
 SCHAFFER. — Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat (1920).
 SCHAFFLE. — Bau und Leben des sozialen Körpers, 2^e édition (1896).
 SCHLODRER. — Ständische Verfassung (1817).
 SCHMOLLER. — Jahrbuch für Nationalökonomie und Staatswissenschaft (1917).
 SCHOLLEMBERGER. — Politik (1903).
 SCHURHOLZ. — Entwicklungstendenzen im deutschen Wirtschaftsleben (1922).
 SPENGLER. — Preussentum und Sozialismus (1920).
 — — Untergang des Abendlandes (1920 et 1922).
 Staatslexikon der Görres Gesellschaft, 4^e édition (1911).
 STAHL. — Philosophie des Rechts (1837).
 STIER SOMLO. — Kommentar zur Verfassung.
 Stenographische Berichte der Frankfurter Nationalversammlung.
 — — der National Versammlung (1919-1920).
 — — des Preussischen Abgeordnetenhauses (1917-1918).
 — — über die Verhandlungen des Reichstags (1881).
 — — des Vorläufigen Reichswirtschaftsrat (1920-1923).
 TREICHTSCHKE (Von). — Historische und Politische Aufsätze, 7^e édition (1915).
 TATARIN-TARNEYDEN. — Die Berufstände, ihre Stellung im Staatsrecht und die Deutsche Wirtschaftsverfassung.
 WALTER. — Naturrecht und Politik (1863).
 WENDE. — Die Konzentrationbewegung (1913).
 WOLZENDORFF. — Der reine Staat (1921).
 WISSEL. — Praktische Wirtschaftspolitik (1919).
 WITTMAYER. — Die Weimarer Reichsverfassung (1922).

II

JOURNAUX, REVUES ET PÉRIODIQUES (1)

Agrar Marke (der).
Allgemeine Rundschau.
Annalen für Sozialpolitik und Gesetzgebung.
Arbeiterrat.
Archiv des öffentlichen Rechts.
Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik.
Ausburger Postzeitung.
— Neueste Nachrichten.
Badische Beobachter.
— Landeszeitung.
Bankbeamter Zeitung.
Bayerische Kurier.
— Staatszeitung.
Bergische Markische Zeitung.
Berlin Börsen-Kurier.
— — Zeitung.
Berliner Montags Post.
— Morgen Post.
— Tageblatt.
— Volkszeitung.
— Zeitung am Mittag.
Blätter für Ständische Aufbau.
Braunschweigische Landeszeitung.
Bremer Tageblatt.
Breslauer Zeitung.
Chemnitzer Volksstimme.
Deutsche (der).
— Allgemeine Rundschau.
— Anzeiger.
— Arbeitsgeber Zeitung.
— Bergwerkszeitung.
— Juristenzeitung.
— Handels Rundschau.
— Politik.
— Tageszeitung.
— Volksvereine Korrespondenz.
— Wirtschaftszeitung.
Dresdner Neueste Nachrichten.
Dresdner Volkszeitung.
Düsseldorfer Nachrichten.
Frankfurter Zeitung.
Frankischer Kurier.
Georgine.
Germania.
Gewerkverein (der).

(1) Spécialement les collections de 1918 à 1923.

Grenzboten (die).
Glocke (die).
Hamburger Echo.
— Fremdenblatt.
— Korrespondant.
— Nachrichten.
Hannoverscher Kurier.
Hansa Zeitung.
Im-und Export.
Industrie und Handelszeitung.
Industrie Kurier.
Jahrbuch der Christlichen Gewerkschaften.
— des Oeffentlichen Rechts.
Kölnische Zeitung.
Konfektionäre (der).
Konjonktur (die).
Konsumgenossenschaftliche Rundschau.
Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund.
Kreuzzeitung.
Leipziger Neueste Nachrichten.
— Tageblatt.
— Volkszeitung.
Magdeburgische Zeitung.
Meklemburger Nachrichten.
Mitteilungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrieller.
— des Vorläufiges Reichswirtschaftsrats.
Münchner Ausbürger Zeitung.
Nationale Zeitung.
Norddeutsche Allgemeine Zeitung.
Neue Front (die).
— Merkur (der).
— Zeit (die).
Neues Reich (das).
Neue Rundschau.
Ostpreussische Zeitung.
Ostsee Zeitung.
Plutus.
Post (die).
Rätezeitung.
Recht und Wirtschaft.
Reichsarbeitsblatt.
Reichsanzeiger.
Reichsbote (der).
Reichsgesetzblatt.
Rheinische Volkszeitung.
Rote Fahne (die).
Saalezeitung.
Sächsische Volkszeitung.
Schwabische Merkur.
Schumacher (der).
Soziale Praxis und Arbeit für Volkswohlfahr.
Sozialist (der).
Sozialistische Monatshefte.

Stahl und Eisen.
Stimmen der Zeit.
Süddeutsche Industrie, Export und Handel.
Tag (der).
Tägliche Rundschau.
Technik und Wirtschaft.
Volkswirtschaftliche Blätter.
Vorwärts.
Vossische Zeitung.
Welthandel (der).
Weserzeitung.
Westdeutsche Landeszeitung.
Westdeutsche Arbeiterzeitung.
Wirtschaftsdienst.
Wirtschaftliche Tagesberichte.
Zentralblatt der Kristlichen Gewerkschaften
Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik, und Verwaltung.
Zeitschrift für Politik.
— — Oeffentliches Recht.

- - IMPRIMÉ - -
SUR LES PRESSES
DE MARC TEXIER
- A POITIERS -
